

**REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL  
CONFORME A LO DISPUESTO POR EL  
ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE LA  
INVESTIGACION *ANTIDUMPING* SOBRE LAS  
IMPORTACIONES DE PLACA EN ROLLO ORIGINARIAS Y  
PROCEDENTES DE CANADÁ

**CASO MEX-96-1904-02**

**DECISION FINAL DEL PANEL**

# ÍNDICE

	Página
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>II. ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>1) Procedimiento Administrativo de Investigación. Cronología de las</b>	
<b>Actuaciones</b>	<b>4</b>
<b>2) Procedimiento ante el Panel</b>	<b>8</b>
<b>A) Cronología de las actuaciones</b>	<b>8</b>
<b>B) Incidentes y Órdenes</b>	<b>12</b>
<b>C) Resolución de Incidentes Pendientes</b>	<b>17</b>
<b>a) Incidente del 8 de Julio de 1997</b>	<b>17</b>
<b>i) Antecedentes</b>	<b>17</b>
<b>ii) Orden</b>	<b>18</b>
<b>b) Incidente del 18 de Julio</b>	<b>19</b>
<b>i) Antecedentes</b>	<b>19</b>
<b>ii) Orden</b>	<b>22</b>
<b>III. CRITERIO DE REVISIÓN Y FACULTADES DEL PANEL</b>	<b>23</b>
<b>1) Naturaleza Jurídica del Panel Binacional</b>	<b>24</b>
<b>2) Naturaleza del Proceso de Revisión ante el Tribunal Fiscal de la</b>	
<b>Federación y ante el Panel Binacional</b>	<b>26</b>
<b>3) Criterio de Revisión que Debe Aplicar el Panel Binacional</b>	<b>28</b>
<b>4) Marco Jurídico Aplicable por el Panel Binacional</b>	<b>33</b>
<b>IV. COMPETENCIA DEL PANEL</b>	<b>37</b>
<b>V. CUESTIONES EN LITIGIO</b>	<b>38</b>
<b>1. COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA</b>	
<b>TÉCNICA JURÍDICA</b>	<b>38</b>
<b>A) Competencia de las Autoridades Administrativas en el</b>	
<b>Marco del Sistema Jurídico Mexicano</b>	<b>39</b>

<b>B) Actos Específicos Reclamados por las Empresas</b>	
<b>Exportadoras</b>	<b>44</b>
<b>C) Existencia Legal y Facultades de la Unidad de Prácticas</b>	
<b>Comerciales Internacionales</b>	<b>47</b>
<b>D) Orientación Proveniente de Sentencias de Amparo en Años</b>	
<b>Recientes</b>	<b>54</b>
<b>2. EXTEMPORANEIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DE LA</b>	
<b>RESOLUCIÓN DE INICIO</b>	<b>55</b>
<b>3. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE INICIO</b>	
<b>FUERA DE TÉRMINO</b>	<b>58</b>
<b>4. EXTEMPORANEIDAD DE LAS NOTIFICACIONES DE LAS</b>	
<b>RESOLUCIONES PRELIMINAR Y DEFINITVA</b>	<b>62</b>
<b>5. EMISIÓN EXTEMPORANEA DE LAS RESOLUCIONES</b>	
<b>PRELIMINAR Y DEFINITIVA</b>	<b>65</b>
<b>VI. DAÑO</b>	<b>74</b>
<b>1. La Solicitud de Devolución por Parte de la</b>	
<b>Autoridad Investigadora</b>	<b>82</b>
<b>VII. ORDEN DEL PANEL</b>	<b>86</b>
<b>1. RESPECTO A TITAN</b>	<b>86</b>
<b>2. RESPECTO A OTROS EXPORTADORES CANADIENSES</b>	<b>88</b>
<b>3. RESPECTO A LAS RECLAMANTES</b>	<b>88</b>
<b>VIII. OPINIÓN CONCURRENTE</b>	

## **I. INTRODUCCIÓN**

En términos de lo dispuesto por el artículo 1904 y en el Anexo 1901(2) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”), se integró este Panel, con el objeto de revisar la Resolución Definitiva dictada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (“Autoridad Investigadora”, “SECOFI”), publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) de 30 de diciembre de 1995, como resultado de la investigación administrativa llevada a cabo en el expediente 33/93, por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El procedimiento administrativo tuvo como objeto determinar la existencia de *dumping* en las importaciones de Placa en Rollo originarias y procedentes de Canadá, entre otros países, mercancía comprendida en las fracciones arancelarias 7208.12.01 y 7208.22.01, de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (“Producto Investigado”).

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. Procedimiento Administrativo de Investigación. Cronología de actuaciones**

El 4 de agosto de 1993, las empresas Altos Hornos de México, S.A. de C.V. (“AHMSA”) e Hylsa, S.A. de C.V. (“HYLSA”) (“Denunciantes”) a través de sus

representantes legales, comparecieron ante la SECOFI para solicitar la aplicación del régimen de cuotas compensatorias y el inicio de la investigación *antidumping* y antisubvención sobre las importaciones de Placa en Rollo originarias de la República Federativa de Brasil, Dominio del Canadá, República de Corea, Estados Unidos de América, República de Sudáfrica y República de Venezuela.<sup>1</sup>

El 13 de septiembre de 1993, la Autoridad Investigadora requirió información adicional a las Denunciantes (AHMSA e HYLSA) en relación con la solicitud de investigación.<sup>2</sup>

El 27 de septiembre de 1993, las empresas AHMSA e HYLSA, respondieron al requerimiento de información adicional el cual presentaba básicamente mayores elementos de prueba, datos y argumentaciones en relación a los precios de exportación a terceros países; información sobre valor normal y justificación de confidencialidad de información presentada.

El 28 de octubre de 1993, se publicó en el DOF la Resolución por la cual se aceptó la solicitud y se declaró el inicio de la investigación *antidumping* y antisubvención sobre las importaciones de Placa en Rollo provenientes del Canadá y de otros países, para lo cual se fijó como período de investigación el comprendido de enero a diciembre de 1992.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Expediente Administrativo, Versión Confidencial (“VC”), Tomos 1-11, N° 1, Folio 9303690.

<sup>2</sup> Expediente Administrativo, VC, Tomo 12, N° 8, Folio 9304369.

<sup>3</sup> Expediente Administrativo, VC, Tomo 10, N° 14, Folio 35-93/RIP.

El 24 de noviembre de 1993, se notificó a las empresas The Titan Industrial Corporation (“TITAN”) de Estados Unidos de América, Algoma Steel, Inc. (“ALGOMA”), Dofasco, Inc. (“DOFASCO”) y Stelco, Inc. (STELCO) de Canadá (las “Empresas Exportadoras” o las “Reclamantes”) de la resolución de inicio de la investigación en cuestión, requiriéndoles la presentación de determinada información, así como el llenado del cuestionario *antidumping*, el cual TITAN presentó el 11 de enero de 1994.<sup>4</sup>

El 8 de diciembre de 1993, las Denunciantes manifestaron lo que a su derecho convenía ante la Autoridad Investigadora en el documento “Comentarios a la Resolución de Inicio de Investigación contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, sobre las importaciones de placa en rollo”.

El 18 de abril de 1995, se publicó en el DOF la Resolución Preliminar mediante la cual se determinó continuar con la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias en relación a las importaciones de Placa en Rollo, originarias y procedentes de Canadá.<sup>5</sup>

Las Reclamantes no manifestaron lo que a su derecho convenía respecto a la Resolución Preliminar, dentro del plazo otorgado para ello en el artículo 53 de la Ley de Comercio Exterior (“LCE”).

---

<sup>4</sup> Expediente Administrativo, VC, Tomo 14, N° 158, Folio 9400178.

<sup>5</sup> Expediente Administrativo, VC, Tomo 18, N° 470, Folio RESP. PRELI. PR.

Los días 7, 8 y 9 de junio de 1995, SECOFI llevó a cabo la verificación *in situ* a la empresa AHMSA.

Los días 21, 22 y 23 de junio de 1995, la Autoridad Investigadora llevó a cabo la verificación *in situ* de HYLSA.

El 7 de julio de 1995, se llevó a cabo la Audiencia Pública del procedimiento administrativo de placa en rollo.

El 12 de julio de 1995, HYLSA presentó el documento de Alegatos correspondiente al producto de placa de acero en rollo.

El 28 de diciembre de 1995, se publicó en el DOF la Resolución Definitiva mediante la cual se imponen cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de Placa en Rollo originarias y procedentes de Canadá, en los siguientes términos:

“**E.** Se imponen cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de placa en rollo, originaria de Canadá y clasificada en las fracciones arancelarias citadas en el primer párrafo de este punto resolutivo, en los siguientes términos:

**a.** Para las importaciones de placa en rollo procedente de cualquier empresa exportadora de Canadá: 31.08 por ciento”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Expediente Administrativo, VC, Tomo 25, N° 751, Folio 35-93/RFP.

## **2. Procedimiento ante el Panel**

### **A) Cronología de las Actuaciones**

El 29 de enero de 1996, las empresas DOFASCO, STELCO, ALGOMA y TITAN, por conducto de su representante común solicitaron, con fundamento en el artículo 1904 del TLCAN y las Reglas de Procedimiento de dicho artículo (las “Reglas de Procedimiento”), la Revisión de la Resolución Definitiva de las investigaciones *antidumping* y antisubvenciones sobre las importaciones de Placa en Rollo, originarias y procedentes de Canadá, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1995.<sup>7</sup>

El 28 de febrero de 1996, las Reclamantes presentaron ante la Sección Mexicana del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“el Secretariado”), sus reclamaciones, habiendo exhibido el certificado de notificación.<sup>8</sup>

El 13 de mayo de 1996, la empresa Hubbell International Trading Company (“HUBBELL”), presentó su Aviso de Comparecencia, adhiriéndose a los alegatos de hecho y de derecho esgrimidos por las Reclamantes.<sup>9</sup>

Al respecto el Panel tuvo por no presentada a HUBBELL en la presente revisión,

---

<sup>7</sup> Solicitud de Revisión ante el Panel, Expediente Administrativo, VC, Vol. 1, s/n.

<sup>8</sup> Reclamación, Expediente Administrativo, VC, Vol. 1, Doc. N° 14.

<sup>9</sup> Memorial de la Autoridad Investigadora, 26 de julio de 1996, p. xxii.

toda vez que esta empresa no presentó en tiempo y forma su Memorial, ni tampoco el Memorial de Contestación, de conformidad con los numerales 39(1) y 57(1) de las Reglas de Procedimiento.<sup>10</sup>

El 8 de marzo de 1996, la SECOFI, por conducto del Director General de Asuntos Jurídicos, presentó Aviso de Comparecencia, oponiéndose a todos y cada uno de los argumentos presentados por DOFASCO, STELCO, ALGOMA y TITAN en su Reclamación.<sup>11</sup>

El 8 de marzo de 1996, por conducto de su representante legal, HYLSA presentó su Aviso de Comparecencia, oponiéndose a todos y cada uno de los argumentos que hicieron valer DOFASCO, STELCO, ALGOMA y TITAN en su Reclamación.<sup>12</sup>

El 12 de marzo de 1996, por conducto de su representante legal, AHMSA presentó su Aviso de Comparecencia, oponiéndose a todos y cada uno de los argumentos expresados por DOFASCO, STELCO, ALGOMA y TITAN en su Reclamación.<sup>13</sup>

Las Reclamantes, de manera conjunta, por conducto de su representante común, acumularon sus reclamaciones con fundamento en la regla 57(5) de las Reglas de Procedimiento, presentaron su Memorial el 28 de mayo de 1996.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Expediente Administrativo, Versión Pública (“VP”), Vol. 1, Doc. N° 16.

<sup>12</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 1, Doc. N° 15.

<sup>13</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 1, Doc. N° 18.

El 26 de julio de 1996, la SECOFI, por conducto del Director General de Asuntos Jurídicos, presentó su Memorial.<sup>15</sup>

El 26 de julio de 1996, HYLSA presentó su Memorial y el 19 de agosto de 1996, los Anexos del mismo.<sup>16</sup>

El 29 de julio de 1996, AHMSA presentó su Memorial y el 19 de agosto de 1996, los Anexos del mismo.<sup>17</sup>

El 13 de agosto de 1996, las Reclamantes presentaron la Contestación al Memorial de HYLSA, la Contestación al Memorial de la Autoridad Investigadora así como la Contestación al Memorial de AHMSA y el 23 de agosto de 1996 presentaron los Anexos de su Memorial.

El 10 de septiembre de 1996, de conformidad con la Regla 42 de las Reglas de Procedimiento, se integró el Panel Binacional del caso en cuestión con Gustavo Vega Cánovas como Presidente,<sup>18</sup> Martin H. Freedman,<sup>19</sup> Lucía Reina Antuña,<sup>20</sup> Gilbert R. Winham<sup>21</sup> y Rodolfo Terrazas Salgado,<sup>22</sup> como miembros.

---

<sup>14</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 4, Doc. N° 31.

<sup>15</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 4, Doc. N° 42.

<sup>16</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 4, Doc. N° 43.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 4, Doc. N° 70.

<sup>19</sup> Expediente Administrativo, VC, Folio N° SMSTLC-1996-J-520 .

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

El 24 de septiembre de 1996, el panelista Martin H. Freedman notificó su renuncia al Panel debido a su falta de tiempo para cumplir con las labores de panelista.<sup>23</sup>

El 25 de septiembre de 1996, se solicitó la publicación de un Aviso de Suspensión del Panel debido a la renuncia de uno de los panelistas.<sup>24</sup>

El 11 de octubre de 1996, se envió a los Secretariados estadounidense y canadiense el Aviso de Suspensión del Panel publicado en el DOF.<sup>25</sup>

El 8 de noviembre de 1996, se notificó el retiro del panelista Gilbert R. Winham debido a compromisos adquiridos con el gobierno de su país.<sup>26</sup>

De conformidad con el párrafo 9 del Anexo 1901.2 del TLCAN, se comunicó el 13 de enero de 1997 que los gobiernos de Canadá y México designaron a D.M.M. Goldie y a W. Roy Hines como panelistas sustitutos de Gilbert R. Winham y Martin H. Freedman de este Panel.<sup>27</sup>

El caso en cuestión se reactivó al quedar el Panel definitivamente integrado por

---

<sup>23</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 58.

<sup>24</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 61.

<sup>25</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 62.

<sup>26</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 65.

<sup>27</sup> SECOFI, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Folio N° 511.04.01.97.

Gustavo Vega Cánovas como Presidente, D.M.M. Goldie, Lucía Reina Antuña, W. Roy Hines y Rodolfo Terrazas Salgado como miembros. Asimismo, se nombraron como asistentes de los panelistas con acceso a la información confidencial a Peter Mantas,<sup>28</sup> Hernán García Corral<sup>29</sup> Rocío E. Alvarez,<sup>30</sup> y Eduarda María Días Oliveira Matos<sup>31</sup>, Arturo Reina Celaya,<sup>32</sup> Rafael Dueñas Hernández,<sup>33</sup> Gabriela Rodríguez Huerta<sup>34</sup> y Francisco J. J. Castro y Ortíz.<sup>35</sup>

Después de algunas prórrogas, el 18 de julio de 1997, se celebró la Audiencia Pública en la cual las “Reclamantes”, la SECOFI y las Denunciantes expresaron sus alegatos.<sup>36</sup>

## **B) Incidentes y Órdenes**

Durante el procedimiento de revisión, el Panel emitió diversas órdenes en respuesta a los incidentes interpuestos por las partes, sin embargo, otras fueron dictadas de oficio por el Panel en ejercicio de sus facultades. A continuación, se detalla la fundamentación y motivación de cada una de ellas. El Panel manifiesta que, además de la fundamentación específica de cada orden, todas las órdenes que se dictaron para resolver un incidente se fundaron en la Regla 63 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.

---

<sup>28</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 71.

<sup>29</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 9, Doc. N° 113.

<sup>30</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 72.

<sup>31</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 9, Doc. N° 119.

<sup>32</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 71.

<sup>33</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 12, Doc. N° 155.

<sup>34</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 71.

El 14 de marzo de 1997, el Panel emitió una Orden en la que se prorrogaron las fechas, tanto de la celebración de la Audiencia Pública, como de la Decisión Final del Panel con fundamento en la Regla 20 de las Reglas de Procedimiento, y atendiendo al retraso en la integración del Panel. La fecha de la Audiencia Pública fue fijada para el día 15 de junio de 1997, y la fecha de la Decisión Final del Panel, para el día 14 de octubre de 1997.<sup>37</sup>

El 1º de abril de 1997, el Panel ordenó que, en un plazo no mayor a 10 días contados a partir de la fecha de la emisión de la orden, la SECOFI autorizara a las Reclamantes el acceso a la Información Confidencial, por conducto del Lic. Francisco Fuentes Ostos en su carácter de representante legal acreditado, y sin exigir garantía alguna ni requisito adicional que no estuviere previsto en la LCE o en las Reglas de Procedimiento; todo ello, en respuesta a la petición incidental de acceso a información confidencial que las mismas promovieron el 28 de mayo de 1996.<sup>38</sup> En la misma orden, el Panel autorizó a las Reclamantes la presentación de documentos y alegatos adicionales, en caso de que surgieran de la revisión de la información confidencial señalada.<sup>39</sup>

El 7 de abril de 1997, el Panel dictó una Orden<sup>40</sup> desechando la Petición Incidental presentada por las Reclamantes el día 7 de noviembre de 1996, mediante la cual

---

<sup>35</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 71.

<sup>36</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 71.

<sup>37</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 73.

<sup>38</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 3, Doc. N° 30.

<sup>39</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 75.

solicitaron que el Panel desechara los alegatos y documentos que la Autoridad Investigadora le presentó el día 24 de octubre de 1996,<sup>41</sup> al considerar este Panel que la Autoridad Investigadora no violó las Reglas de Procedimiento 52 (2), 59 y 61 por haberle hecho llegar las Decisiones Finales de los paneles MEX-94-1904-01 y MEX-94-1904-03, ya que estas no tienen el carácter de precedente de acuerdo con lo establecido en el Artículo 1904 (9) del TLCAN.

Ese mismo día, el Panel dictó una Orden<sup>42</sup> aceptando la Petición Incidental presentada por la Autoridad Investigadora el día 12 de julio de 1996, desechando los argumentos vertidos por las Reclamantes en relación con la realización de diligencias periciales para corroborar que los productos exportados por una de las Reclamantes figuraban dentro de la clasificación de mercancía idéntica o similar, en virtud de no haber formulado dicho planteamiento dentro de los plazos establecidos en las reglas 39 y 40 de las Reglas de Procedimiento. Asimismo, el Panel reconoció el derecho de las Reclamantes para que presentaran nuevos argumentos que surgieran luego de revisar la información confidencial, dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la fecha de emisión de la orden en cuestión.<sup>43</sup>

El 18 de abril de 1997, de acuerdo con las reglas 2, 49 (2) y 63 (3) de las Reglas

---

<sup>40</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 7, Doc. N° 77.

<sup>41</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 6, Doc. N° 64.

<sup>42</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 7, Doc. N° 79.

<sup>43</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 7, Doc. N° 79.

de Procedimiento, el Panel desechó la Petición Incidental presentada por la Autoridad Investigadora el 10 de abril de 1997, misma que pretendía que se declarara precluido el derecho de las Reclamantes para tener acceso a la información confidencial y para presentar nuevos argumentos.<sup>44</sup>

El 21 de abril de 1997, el Panel emitió una Orden<sup>45</sup> para corregir el nombre de una de las Denunciantes AHMSA en una orden previa y para desechar la Petición Incidental de la Autoridad Investigadora que pretendía que el Panel reconsiderara su Orden del 1º de abril de 1997, por lo cual ordenó a SECOFI diera la Autorización de Acceso a la Información Confidencial a las Reclamantes por conducto de su representante.

El 12 de mayo de 1997, el Panel emitió una Orden en la cual declaró procedente la Petición Incidental presentada por las Reclamantes el 2 de abril del mismo año, mediante la cual pedían a la Autoridad Investigadora la Autorización de Acceso a la Información Confidencial, por lo que el Panel fijó a SECOFI como plazo máximo para emitir dicha autorización hasta el 15 de mayo de 1997.<sup>46</sup> Asimismo, el Panel decidió prorrogar la fecha

---

<sup>44</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 7, Doc. N° 87.

<sup>45</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 8, Doc. N° 89.

<sup>46</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 8, Doc. N° 97.

de la Audiencia Pública para el 18 de julio de 1997.

El 21 de mayo de 1997, el Panel dictó una Orden para desechar la Petición Incidental de la Autoridad Investigadora del 13 de mayo del mismo año, solicitando que se suspendiera la Orden que el Panel emitió el 12 de mayo de 1997.<sup>47</sup>

El 10 de julio de 1997, el Panel emitió una Orden en la cual determinó la agenda de la Audiencia Pública a llevarse a cabo el 18 de julio en El Colegio de México A.C.<sup>48</sup>

Con fecha 17 de septiembre de 1997, el Panel dictó una Orden requiriendo a la Autoridad Investigadora que presentara a la Sección Mexicana del Secretariado del TLCAN, cierta información clasificada como “privilegiada”, a más tardar el 24 de septiembre del mismo año, aclarando que dicha información sería para uso exclusivo de los panelistas y sus asistentes. Asimismo determinó como nueva fecha para emitir la Decisión Final el 17 de noviembre de 1997.<sup>49</sup>

El 17 de octubre de 1997, el Panel emitió una Orden<sup>50</sup> desechando la Petición

---

<sup>47</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 9, Doc. N° 105.

<sup>48</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 10, Doc. N° 125.

<sup>49</sup> Expediente Administrativo, VC, Vol. 12, Doc. N° 151.

<sup>50</sup> Expediente Administrativo, VC, Volúmen 12, Doc. N° 154.

Incidental de la Autoridad Investigadora del 23 de septiembre del mismo año, en la que solicitó al Panel rescindiera su requerimiento del 17 de septiembre de 1997, relativo al acceso a la información privilegiada para sus miembros y asistentes, y le otorgó un plazo improrrogable de 24 horas para poner a disposición del Panel la información privilegiada. Asimismo, el Panel apercibió a la Autoridad Investigadora de que de no dar cumplimiento a lo señalado, emitiría su Decisión Final tomando en cuenta la “mejor información disponible”.

El 29 de octubre de 1997, el Panel emitió una Orden mediante la cual difirió la fecha para emitir su Decisión Final al 17 de diciembre de 1997.<sup>51</sup>

### **C) Resolución de Incidentes Pendientes**

#### **a) Incidente del 8 de Julio de 1997**

##### **i) Antecedentes**

El 8 de julio de 1997, la Autoridad Investigadora, de acuerdo con la Regla 61 (1) de las Reglas de Procedimiento, interpuso ante el Panel una Petición Incidental solicitando declarara la preclusión el derecho de las Reclamantes para presentar argumentos adicionales a la presente revisión.

Alega la Autoridad Investigadora, que el derecho de las Reclamantes de presentar un nuevo memorial en relación con la información confidencial a la que tuvieron acceso a partir del 22 de mayo de 1997 ha precluído, ya que las mismas no ejercieron el derecho que les fue otorgado por el Panel el 21 de mayo de 1997.

La petición incidental de la Autoridad Investigadora es procedente por estar prevista en la Regla 61 de las Reglas de Procedimiento. Este Panel es competente para resolverla por disposición expresa de la Regla 2, 63 (1) de las Reglas de Procedimiento, y después de analizar los hechos y los argumentos de las Partes involucradas ha decidido dictar la siguiente

## **ii) ORDEN**

Se declara infundado e improcedente el incidente presentado por la Autoridad Investigadora el 8 de julio de 1997, en los términos siguientes:

**Primero.-** El Panel considera que los hechos han dejado sin sustento su Orden del 21 de mayo de 1997.

**Segundo.-** Este Panel considera que de los hechos establecidos en la Sección

---

<sup>51</sup> Expediente Administrativo, VC, Volúmen 12, Doc. N° 164.

de Daño<sup>52</sup> de la presente resolución, se desprende la necesidad de modificar su Orden del 21 de mayo de 1997, a fin de permitir que las Reclamantes tengan acceso al Expediente Administrativo con base en el cual la Autoridad Investigadora dictará una resolución respondiendo a la Orden de Devolución del Panel. De esta forma, quedarán salvaguardados los derechos de defensa de las Reclamantes, en caso de que durante el procedimiento de devolución, la Autoridad Investigadora decida complementar el Expediente Administrativo.<sup>53</sup>

## **b) Incidente del 18 de Julio de 1997**

### **i) Antecedentes**

El 18 de julio de 1997, durante la Audiencia Pública, la Autoridad Investigadora, de conformidad con la Regla 61 (1) de las Reglas de Procedimiento, interpuso una Petición Incidental para que la cuestión de acumulación que se planteó durante la misma audiencia fuera desechada como parte de la revisión.

Alega la Autoridad Investigadora, que este Panel debe desechar el tema de la acumulación debido a que carece de fundamentación de acuerdo con las Reglas de Procedimiento y el TLCAN. Según la Autoridad Investigadora, esta cuestión fue expuesta

---

<sup>52</sup> Véase: las implicaciones de la solicitud de devolución de la Autoridad Investigadora desarrollados en la sección de daño de esta Resolución.

<sup>53</sup> Véase: la Sección VII de esta Decisión Final, en relación respecto a la Orden del Panel respecto a las Reclamantes, *infra*.  
Orden del Panel respecto de las Reclamantes. p. 102.

por el panelista W. Roy Hines a través de sus preguntas y desarrollado por el representante de las Reclamantes en la Audiencia Pública y en su respuesta a esta petición incidental. El fundamento del desechamiento era que el tema de la acumulación no fue alegado por las Reclamantes en su reclamación ni en sus memoriales, de conformidad con la Regla 7 (a) de las Reglas de Procedimiento y, por lo tanto, no puede ser revisada por este Panel.

En su respuesta a la petición incidental de la Autoridad Investigadora, las Reclamantes solicitaron al Panel desecharla en virtud de que es falso que las empresas no hayan planteado en su reclamación y en sus memoriales el tema de la acumulación. Las Reclamantes aseveran que dentro de las cuestiones en litigio planteadas por ellas, se encuentra el efecto que tuvo el error de la Autoridad Investigadora con respecto a la relación entre TITAN y DOFASCO en el cálculo del daño en la Resolución Definitiva. De acuerdo con las Reclamantes, si la Autoridad Investigadora hubiera tenido en cuenta la información de TITAN, habría tenido que concluir que las importaciones provenientes de Canadá no debían ser acumuladas para efecto de la determinación del daño por ser éstas insignificantes. En conclusión, las Reclamantes solicitan que este Panel proceda a analizar la falta de validez legal de la acumulación de los volúmenes de importación de placa en rollo a México proveniente de Canadá en la Resolución Definitiva.

En su réplica a la respuesta de las Reclamantes del 18 de Julio, la Autoridad Investigadora ratificó su pretensión de desechar los argumentos vertidos por el panelista Hines y las Reclamantes relativas a la acumulación de importaciones procedentes de

Canadá por no constituir parte de la *litis*, y porque en su opinión, incluirlas dejaría en estado de indefensión a la Autoridad Investigadora y se violarían los principios de seguridad jurídica y equidad.

El 13 de Agosto de 1997, las Reclamantes presentaron una respuesta a la réplica de la Autoridad Investigadora en la cual solicitaron desecharla por considerarla violatoria de la Regla 62 de las Reglas de Procedimiento, la cual, en su opinión, no establece ningún derecho de réplica a las respuestas a las peticiones incidentales.

El 20 de Agosto de 1997, la Autoridad Investigadora presentó un escrito en el cual solicitó desechar por improcedente la solicitud de las Reclamantes de desechar la respuesta de la Autoridad Investigadora del 18 de julio por considerarla francamente improcedente en virtud de que las Reclamantes aceptaron expresamente la propuesta del Panel de permitirle a la mencionada Autoridad presentar dicha réplica.

La petición incidental de la Autoridad Investigadora es procedente por estar prevista en la Regla 61 de las Reglas de Procedimiento. Este Panel es competente para resolverla por disposición expresa de la Regla 2, 63 (1) de dichas Reglas, y después de analizar los hechos y los argumentos por las Partes involucradas, ha decidido dictar la siguiente

## ii) ORDEN

Se declara infundado y, por consiguiente se desecha, el incidente presentado por la Autoridad Investigadora del 18 de julio del presente año, en los siguientes términos:

**Primero:** El Panel considera fundados los argumentos de las Reclamantes en el sentido de que el error cometido por SECOFI en relación con TITAN, hizo que la Autoridad Investigadora llegara a conclusiones erróneas con respecto al daño que las importaciones provenientes de Canadá ocasionaron a la industria nacional.<sup>54</sup> Este error y las importaciones supuestamente atribuidas a otras empresas distintas de TITAN, han dado por resultado el establecimiento de un margen de discriminación de precios para todo Canadá. Esto afecta directamente tanto a las Reclamantes como a cualquier exportador canadiense potencial. SECOFI, al reconocer su error, ha introducido a la *litis* todos los aspectos de la determinación del daño, incluida la acumulación, que deberá hacer la Autoridad Investigadora en su informe de devolución. Desde esta perspectiva, este Panel considera que es la fracción (b) y no la fracción (a) de la Regla 7 de las Reglas de Procedimiento la aplicable al presente caso, toda vez que la cuestión de la acumulación se ha convertido en una posible defensa sustantiva durante la revisión ante el Panel.

**Segundo:** Este Panel considera que los argumentos de la Autoridad

---

<sup>54</sup> Véanse las implicaciones del error de la Autoridad Investigadora que este Panel desarrolla en la sección sobre daño de esta Resolución.

Investigadora son infundados al reclamar que el tema de la acumulación fue mencionado indebidamente por el Panelista W. Roy Hines durante la Audiencia Pública en violación a la Regla 7 (a) de las Reglas de Procedimiento. El panelista Hines no argumentó ni en favor ni en contra la cuestión de la acumulación durante la Audiencia Pública. Lo que hizo fue formular preguntas por parte del Panel sobre las aparentes contradicciones en la Resolución Definitiva con respecto a la evaluación de los datos utilizados por SECOFI. Estas preguntas se plantearon en relación directa con la Resolución Definitiva, en la cual se encuentran numerosas referencias a la acumulación.

### **III. CRITERIO DE REVISION Y FACULTADES DEL PANEL**

Un panel binacional del capítulo XIX del TLCAN, al igual que todo órgano arbitral o jurisdiccional, tiene un marco jurídico en el que es dotado de facultades específicas, se delimitan sus funciones, se norma el procedimiento que debe regir, así como el criterio de revisión y las disposiciones legales aplicables para emitir su Decisión Final.

El criterio de revisión que debe aplicar este Panel y el alcance de sus facultades resultan de la mayor importancia para la presente revisión y este Panel considera que un tratamiento adecuado de estos temas requiere el análisis cuidadoso de las siguientes cuestiones:

1. Naturaleza Jurídica del Panel Binacional; 2. Naturaleza del proceso de revisión ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el Panel Binacional; 3. El Criterio de Revisión que debe aplicar el Panel Binacional; y 4. El Marco Jurídico Aplicable por el Panel Binacional.

### **1. Naturaleza Jurídica del Panel Binacional**

Las empresas reclamantes individualmente a través de sus reclamaciones plantearon que la naturaleza jurídica del Panel Binacional es irrelevante y que lo importante es que el Panel ocupa el lugar del tribunal de la parte importadora, debiendo aplicar la legislación en la forma como éste lo haría, y que incluso cuenta con facultades para declarar la nulidad absoluta de la resolución impugnada. La Autoridad Investigadora, por su parte, afirma que el Panel Binacional es un órgano de arbitraje con facultades limitadas, que bajo ningún concepto puede equipararse a un tribunal de la parte importadora, con facultades para anular la resolución de la Autoridad Investigadora.

Este Panel coincide con la Autoridad Investigadora en que el mismo reúne rasgos que lo perfilan como un órgano de arbitraje. Sin embargo, es importante reconocer que su naturaleza como órgano de arbitraje es de tipo *sui generis* por las razones siguientes:

- a) En primer lugar, el carácter arbitral del Panel Binacional resulta indiscutible,

ya que los Estados contratantes del TLCAN se comprometieron a que sus respectivas autoridades investigadoras se someterían a la jurisdicción de dicho Panel para el caso de que alguna o algunas empresas reclamantes eligieran el mecanismo alternativo de solución de controversias, contenido en el capítulo XIX del propio tratado, con el derecho para ellas de preferir inclusive este procedimiento al que se sigue normalmente ante tribunales jurisdiccionales de la parte importadora. De lo cual, se desprende que la llamada cláusula compromisoria, esencial para la existencia de todo tribunal arbitral, en el presente caso está satisfecha plenamente.

b) Sin embargo, una diferencia importante del procedimiento seguido por el Panel Binacional respecto del arbitraje común, es que mientras en éste las partes participan en la selección o elaboración de las reglas procesales que deben ser aplicadas, en aquél dichas reglas son establecidas con anterioridad por las partes contratantes del TLCAN, por lo cual el particular no tiene más opción que la de sujetarse a ellas. Tales normas presentan cuando menos dos diferentes ámbitos de regulación: el internacional, que se conforma por las disposiciones contenidas en el propio tratado, que se encuentran relacionadas con reglas multilaterales como las previstas en el GATT y sus Códigos de Conducta; y el nacional, que se integra por las disposiciones jurídicas en la materia, cuya observancia irrestricta debe ser vigilada por los Paneles Binacionales al emitir sus decisiones.

c) De lo anterior, este Panel llega a la conclusión de que los Paneles Binacionales son claramente tribunales arbitrales atípicos que se asemejan mucho a un tribunal de

apelación o de alzada respecto a uno de primera instancia; en virtud de que una Decisión Final emitida por el Panel no está sujeta a procedimiento alguno de revisión judicial de la parte importadora, según lo dispone expresamente el párrafo 11 del artículo 1904 del TLCAN, ya que dicha impugnación sólo es procedente de manera extraordinaria ante un Comité especial establecido conforme a las Reglas de Procedimiento del propio Tratado, destacando como característica especial de éstas últimas que de acuerdo con el párrafo 14 del artículo 1904, las partes se basarán, cuando corresponda, **en reglas procesales en grado de apelación judicial**, lo cual viene a fortalecer la conclusión de que se está en presencia de órganos arbitrales cuyas funciones resultan semejantes a las de tribunales jurisdiccionales de segunda instancia.

## **2. Naturaleza del Proceso de Revisión ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el Panel Binacional**

De todo lo anterior, este Panel concluye que un panel binacional no es similar al Tribunal Fiscal de la Federación ni posee las mismas características, atribuciones y competencia de dicho tribunal.<sup>55</sup> Mientras que la competencia y las atribuciones del Tribunal Fiscal de la Federación se rigen plenamente por el derecho mexicano, en particular por diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, la competencia y las atribuciones de este Panel se rigen por el TLCAN en primer término, y por el derecho

---

<sup>55</sup> De acuerdo con la fracción XI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 1995, corresponde a este tribunal la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas en materia de cuotas compensatorias.

mexicano únicamente en la medida que lo disponga el propio TLCAN, lo que tiene por consecuencia que el resultado de la revisión por un Panel difiera de la que llevaría a cabo el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, por cuanto hace a precisar cuáles son las características del procedimiento ante este Panel a diferencia del que se lleva a cabo ante el Tribunal Fiscal, es importante tener en cuenta las disposiciones contenidas en el párrafo 1 del artículo 1904 del TLCAN, el cual establece lo siguiente:

“Según se dispone en este artículo, cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional”.

Así, de acuerdo con este párrafo, es importante resaltar que cada una de las partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional; lo cual significa en opinión de este Panel, que al optarse por acudir al mecanismo alternativo de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la LCE, es decir, ante el Panel Binacional, se excluye tanto a las vías procedimentales alternativas como al tribunal de la parte importadora, para que se inicie el procedimiento de revisión ante el Panel Binacional, en la forma y términos señalados en el artículo 1904, así como en las reglas derivadas del capítulo XIX del TLCAN.

En otras palabras, más que un reemplazo o sustitución (que gramaticalmente significan lo mismo), en estricto rigor el recurrir a la revisión ante un Panel significa que se **excluye** a la jurisdicción de los tribunales nacionales y es por ello que el párrafo 11 del artículo 1904, prohíbe expresamente a la parte importadora la revisión judicial de una resolución definitiva que esté sujeta al procedimiento ante el Panel, e incluso a establecer en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante los tribunales de su país una resolución emitida por un Panel Binacional.

En conclusión, conforme al capítulo XIX del TLCAN, el mecanismo alternativo ante el Panel Binacional es un medio jurídico de solución de una disputa internacional que se origina cuando se solicita la revisión de una resolución definitiva de la Autoridad Investigadora ante un Panel Binacional, mismo que actúa como un tercero imparcial aplicando la normatividad establecida en el artículo 1904 y sus reglas, con exclusión de la vía jurisdiccional y del tribunal interno de la parte importadora, para emitir una resolución justa, económica y expedita que sea congruente con los objetivos del TLCAN.

### **3. Criterio de Revisión que Debe Aplicar el Panel Binacional**

El criterio de revisión aplicable en un procedimiento ante el Panel está determinado también en el TLCAN. El Panel debe aplicar el criterio de revisión señalado en el artículo 1904(3) y el Anexo 1911 del TLCAN. Se trata de un criterio de revisión que comprende dos partes. La primera consiste en

“... el criterio establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente.”<sup>56</sup>

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

“Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

**I.** Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución;

**II.** Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso;

**III.** Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada;

**IV.** Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas;

**V.** Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.”<sup>57</sup>

De acuerdo con la segunda parte del criterio de revisión, el Panel también podrá tomar en cuenta:

“...Los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución

---

<sup>56</sup>Anexo 1911 del TLCAN.

<sup>57</sup> El último párrafo del artículo 238 citado fue agregado mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* del 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1 de enero de 1996.

de la autoridad investigadora competente.”<sup>58</sup>

Por otra parte, este Panel tiene facultades únicamente para dictar resoluciones en los términos permitidos por el artículo 1904(8) del TLCAN, el cual establece:

“El Panel podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión...”

Las reclamantes han argumentado ante este Panel que éste debe considerar al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, como parte integral del criterio de revisión. Conviene mencionar que un Panel binacional en un caso anterior, aceptó este punto de vista.<sup>59</sup> Sin embargo, este Panel disiente respetuosamente de tal postura, porque en su opinión, la incorporación del artículo 239 al criterio de revisión constituiría una ampliación indebida de su competencia y sus facultades. Este Panel está sujeto a la competencia y a las facultades previstas en el artículo 1904(8) del TLCAN, disposición que lo autoriza a confirmar la resolución definitiva de SECOFI, o a devolverla para la continuación del procedimiento, pero no le confiere facultades para anular dicha resolución, como sí se las otorga en específico el artículo 239 al Tribunal Fiscal de la Federación.

En tal virtud, este Panel desestima los argumentos que se le han planteado para incluir el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en el criterio de revisión de este Panel. Si los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá hubiesen querido que este

---

<sup>58</sup> Artículo 1904(3) del TLCAN.

<sup>59</sup> Véase: la Resolución Definitiva del Panel Binacional en el caso MEX-94-1904-02.

Panel tuviera facultades en el procedimiento de revisión de la misma forma en que podría hacerlo el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 239, habrían incluido este artículo en el criterio de revisión y habrían redactado en otros términos el artículo 1904(8) del TLCAN.

En otras palabras, este Panel está convencido de que el texto actual del TLCAN no le otorga la misma competencia ni las mismas facultades que se han concedido al Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que debe actuar dentro de los límites *expresos* de la competencia que se le ha conferido.<sup>60</sup>

Ahora bien, aunque este Panel considera que la intención de las partes negociantes del TLCAN, fue la de establecer al artículo 238 del CFF como único criterio de revisión en el caso de México, esto no significa como lo pretende la Autoridad Investigadora, que los Paneles Binacionales no puedan interpretar el contenido preceptivo de dicho artículo. Si bien es cierto que el párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN impone a los Paneles realizar su función en la medida en que un tribunal de la parte importadora lo haría; de ello no se puede concluir que se encuentren constreñidos a aplicar en forma mecánica las causales de ilegalidad previstas por el citado artículo 238. Por el contrario, la aplicación del mencionado artículo en una investigación *antidumping*, es un procedimiento complejo que implica cuestiones que afectan a la economía nacional en su conjunto, a las relaciones comerciales entre dos países, a los productores nacionales y a sus trabajadores, a los importadores de productos extranjeros, por lo que no es aceptable que el Panel aplique el

---

<sup>60</sup> Por razones similares, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación no forma parte del criterio de revisión que este Panel debe aplicar.

criterio de revisión como si se tratara de resoluciones administrativas relativas a impuestos y otros asuntos fiscales, los cuales consisten, generalmente, en una pretensión del Estado dirigida contra una persona en relación con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.<sup>61</sup>

En otras palabras, un Panel Binacional en todo momento está en condiciones de interpretar el marco jurídico que lo rige, debiendo en todo caso distinguir cuál es la naturaleza de la norma sujeta a interpretación y, tratándose de la interpretación del TLCAN, de las Reglas de Procedimiento, del propio criterio de revisión establecido en el Anexo 1911, o bien de cualquier instrumento de carácter internacional que deba ser aplicado, el Panel deberá guiarse por los criterios establecidos Sección 3 relativa a INTERPRETACION DE LOS TRATADOS de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,<sup>62</sup> la cual contiene tres reglas generales de interpretación:

- a) la buena fe;
- b) el sentido literal de los preceptos, y
- c) el objeto y fin del tratado correspondiente.

Siendo de destacar respecto a la última de las reglas de interpretación arriba mencionadas, que los objetivos del TLCAN están claramente establecidos en su artículo

---

<sup>61</sup> Sirva como ejemplo las implicaciones de naturaleza económica que pueden encontrarse inmersas en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, mismas a que se refiere este Panel en esta decisión en la Sección V sobre Cuestiones en Litigio, en el subtítulo 5 correspondiente a Emisión Extemporánea de las Resoluciones Preliminar y Definitiva.

<sup>62</sup> Este importante instrumento internacional forma parte del derecho positivo mexicano, toda vez que de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables, fue adoptado por México el 23 de mayo de 1969, ratificado el 25 de septiembre de 1974, y publicado en el DOF de fecha 14 de febrero de

102, cuyo párrafo 1 señala que los mismos deben ser desarrollados de manera más específica a través de sus principios generales, entre los que se incluyen el trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia, resaltando de entre dichos objetivos el consignado en el inciso e), en el sentido de **crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.**

Por otra parte, si lo que el Panel debe interpretar son las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la parte importadora a que se refiere el párrafo 2 del propio artículo 1904, el Panel está obligado a acudir a las reglas interpretativas que usualmente sean utilizadas por los órganos jurisdiccionales del país del que se trate, pues de no hacerlo así, entonces se conculcaría el principio de seguridad jurídica que debe regir en todo Estado de Derecho.<sup>63</sup>

---

1975. Su entrada en vigor data del 27 de enero de 1980.

<sup>63</sup> Los criterios o métodos de interpretación jurídica más comunes en México son: el lógico, el sistemático, el auténtico y el casual-teleológico, a mayor abundamiento Véase: Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. México, Porrúa, 1991, pp. 575 y 576.

#### 4. Marco Jurídico Aplicable por el Panel Binacional

Las disposiciones legales que debe aplicar el Panel para emitir su fallo conforme al punto 2 del artículo 1904 en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa, y precedentes judiciales pertinentes,<sup>64</sup> en la medida en que un tribunal de la parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva.

Como ya se puntualizó en un apartado anterior, este Panel advierte que en el marco jurídico mexicano se contienen normas que presentan dos ámbitos de regulación: el internacional, que se conforma por las disposiciones del propio TLCAN y las contenidas en otros ordenamientos como el GATT y sus códigos de conducta; y el nacional, que se integra por las disposiciones jurídicas especiales como son la Ley de Comercio Exterior<sup>65</sup> y su reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (“LOAPF”), que se relaciona en materia de competencia de las autoridades, así

---

<sup>64</sup> Es evidente que el artículo 1904 excluye cualquier referencia directa a la Constitución de cada país, la cual consecuentemente no puede ser una disposición aplicable en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, toda vez que el artículo 1911 la contiene en la definición de derecho interno, pero únicamente se establece para los propósitos del artículo 1905.1, es decir, se alude a ella solamente para efectos de la salvaguarda del sistema de revisión. Por lo que la Constitución no debe ser fuente directa de la fundamentación que utilice el Panel para emitir su decisión Definitiva.

<sup>65</sup> Cabe advertir que el Código Fiscal de la Federación eventualmente puede ser parte de la legislación cuya observancia debe salvaguardar el Panel, en la medida que el artículo 85 de la Ley de Comercio Exterior le reconoce un carácter supletorio en los términos siguientes: “A falta de disposición expresa en esta ley en lo concerniente a los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, en lo que sea acorde con la naturaleza de estos procedimientos. Esta disposición no se aplicará en lo relativo a notificaciones y visitas de verificación.”

como los reglamentos internos de la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y los acuerdos delegatorios derivados de éstos.

Asimismo, este Panel sostiene que también deben considerarse los antecedentes legislativos que obran en el acervo del Congreso de la Unión (esto es, exposiciones de motivos de iniciativas y dictámenes de las Cámaras, así como los debates de los propios legisladores). De igual forma, también debe tenerse en cuenta la práctica administrativa entendida como la función que realizan los órganos del Poder Ejecutivo bajo un orden jurídico, conforme a sus facultades conferidas y que consiste en la realización de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, según lo define el tratadista mexicano Gabino Fraga,<sup>66</sup> al referirse a las actuaciones administrativas que realiza el Estado sin salirse de la esfera jurídica de sus facultades, efectuando actos de autoridad aplicables a un caso concreto.

Los precedentes judiciales que puede o debe aplicar un panel en México son entendidos de dos formas: los que implican un simple antecedente o ilustración pero no llegan a ser obligatorios para el juzgador y no pueden regir la resolución de casos concretos, sino solamente ser citados como una referencia, siendo éstos las tesis relevantes o tesis aisladas, que aún no han formado jurisprudencia; y los obligatorios, a los que se les conoce como jurisprudencia.<sup>67</sup> En opinión del Dr. Ignacio Burgoa,<sup>68</sup> “La jurisprudencia se

---

<sup>66</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1968, p. 62.

<sup>67</sup> Se debe distinguir a la jurisprudencia de el principio de *stare decisis* contenido en el sistema del *common law*. Cuando se establece jurisprudencia, esta es obligatoria para los tribunales inferiores, o de la misma jerarquía. Una vez establecida la jurisprudencia, se convierte en una fuente del derecho mexicano. Se establece jurisprudencia cuando un número de resoluciones determinado y específico son emitidas por autoridades judiciales que por ley pueden establecerla, las cuales son similares en uno o varios de los puntos de derecho.

traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley”. Esta jurisprudencia es una fuente de derecho mexicano,<sup>69</sup> porque la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales un carácter obligatorio, para ser observadas por otras autoridades judiciales de inferior rango, así por ejemplo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que puede ser creada por el Pleno o por las Salas, obliga tanto a la Corte misma como a los Tribunales de inferior jerarquía. En materia de cuotas *antidumping* y compensatorias también tenemos como obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y la del TFF que es creada a través de la Sala Superior.<sup>70</sup> Siendo evidente que la jurisprudencia además de ser una fuente, es otra forma de integrar el Derecho en México, pero únicamente para el caso de que se presente una laguna o vacío en la ley, siempre y cuando su invocación sea pertinente y aplicable al asunto concreto.

Finalmente, por cuanto hace a las Ordenes y Decisiones Finales emitidas por otros Paneles, es incuestionable que con fundamento en lo dispuesto por el párrafo 9 del artículo 1904 del TLCAN, los mismos, en ningún caso, pueden ser invocados como precedentes obligatorios, sin embargo pueden ser citados como una guía para dilucidar una

---

<sup>68</sup> Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. México, Porrúa, 1981, p. 819.

<sup>69</sup> Véase: a: García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1992, p. 68.

determinada cuestión.

En conclusión, éste es el marco jurídico que conforme al párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, el Panel Binacional está obligado a aplicar en la medida en que lo haría un tribunal de la parte importadora, para dictaminar si la resolución de la Autoridad Investigadora fue emitida de conformidad con las disposiciones legales en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias.

En los siguientes apartados de esta opinión, el Panel examinará individualmente cada una de las cuestiones planteadas en las reclamaciones de las Empresas Exportadoras, así como las defensas interpuestas en la revisión ante el Panel. El Panel aplicará el criterio de revisión, en los términos arriba definidos, a cada una de dichas cuestiones y defensas; examinará la medida en que los actos intermedios de la Autoridad Investigadora y la Resolución Definitiva deban declararse ilegales conforme al criterio de revisión; y dictará su decisión en los términos permitidos por el artículo 1904(8) del TLCAN.

#### **IV. COMPETENCIA DEL PANEL**

Con base en los puntos mencionados anteriormente y con fundamento en los

---

<sup>70</sup> Art. 260 del CFF.

artículos 1904 y 1906 del TLCAN y los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior, el Panel es competente para revisar la Resolución Definitiva emitida por la Autoridad Investigadora.

## **V. CUESTIONES EN LITIGIO**

### **1. COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA TÉCNICA JURÍDICA**

En sus Reclamaciones, TITAN, ALGOMA, STELCO y DOFASCO, plantearon **en forma individual** la cuestión de la competencia, alegando que una dirección de la SECOFI, la Dirección General Adjunta Técnica Jurídica (“DGATJ”), realizó ciertos actos administrativos durante la tramitación de dicho procedimiento para los cuales carecía de competencia. Dichas empresas alegan que, conforme al artículo 16 de la Constitución, la DGATJ debe ser competente para realizar tales actos. En los términos de dicho artículo, para ser competente, la autoridad respectiva debe haber sido creada legalmente por ley o reglamento, y debe actuar únicamente de acuerdo con las facultades expresas que le haya otorgado el orden jurídico mexicano. Puesto que dichos requisitos no se cumplieron, la resolución definitiva debe declararse ilegal conforme a la fracción I del artículo 238 del CFF.

Por su parte, la Autoridad Investigadora en su Memorial y en la Audiencia Pública, argumentó que la DGATJ, sí ha sido legalmente establecida de acuerdo con la ley y ha recibido las facultades necesarias para actuar en la investigación antidumping, objeto de la presente revisión por la vía de la delegación.

Este Panel considera que este punto es de trascendental importancia y procede a hacer un análisis minucioso de las disposiciones legales aplicables y los argumentos planteados por las partes. Los principales elementos de este análisis serán abordados en el orden siguiente:

- A) Competencia de las Autoridades Administrativas en el Marco del Sistema Jurídico Mexicano;**
- B) Actos Específicos Reclamados por las Empresas Exportadoras;**
- C) Existencia Legal y Facultades de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, y**
- D) Orientación Proveniente de Sentencias de Amparo en Años Recientes.**

**A) Competencia de las Autoridades Administrativas en el Marco del Sistema Jurídico Mexicano**

Una primera cuestión que este Panel considera importante examinar para dilucidar este punto es el contexto legal en el que se ubica el asunto relativo a la competencia. La

LOAPF, en la cual se encuentran establecidas las diferentes dependencias y secretarías, incluida la SECOFI, especifica la competencia y facultades que poseen las entidades subordinadas a aquéllas. En el momento de los hechos, los artículos 14, 16 y 18 de dicha ley disponían lo siguiente:

**Artículo 14.** “Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, sección o mesa **y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales**”. (Énfasis añadido)

**Artículo 16.** “Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo **podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15**, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares... (Énfasis añadido)

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficialía mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento anterior. Los acuerdos por los cuales **se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas** se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.” (Énfasis añadido)

**Artículo 18.** “**En el reglamento interior** de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será **expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas**, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.” (Énfasis añadido)

Por consiguiente, si una unidad administrativa de SECOFI ejerce cierto tipo de facultades, sus atribuciones deben derivar de una “ley” o “reglamento interior” expedido

por el Presidente de la República,<sup>71</sup> y si se delegan facultades a **una unidad administrativa**, ello deberá publicarse en el *DOF*.<sup>72</sup> Los Secretarios de Estado de las dependencias legalmente creadas están facultados para delegar cualesquiera de sus atribuciones **a otros funcionarios que laboren en dichas dependencias**.<sup>73</sup> La LOAPF está basada y regula el contenido del artículo 90 de la Constitución, el cual en su parte conducente establece:

**Artículo 90.** “La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado...”

Por su parte, la fracción I del artículo 89 de la Constitución establece lo siguiente:

**“Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

**I.** Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”

La SCJN en México también ha establecido que sólo mediante ley o el Presidente de la República, a través de su facultad reglamentaria, puede crear o establecer legalmente organismos de la administración pública, como se desprende de la tesis siguiente:

---

<sup>71</sup> Véase: LOAPF, Artículos 16 y 18.

<sup>72</sup> *Ibid.*, Artículo 16.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Artículos 14 y 16.

**“FACULTAD REGLAMENTARIA INCLUYE LA CREACIÓN DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACIÓN DE LAS QUE ESPECÍFICAMENTE EJERCITARÁN LAS FACULTADES CONCEDIDAS.**

Está dentro de la facultad concedida al Presidente de la República por el artículo 89 fracción I, de la Constitución, crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias u organismos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público [...] Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un organismo descentralizado, es precisamente el Presidente de la República, titular de esa administración pública, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.”<sup>74</sup>

De acuerdo con esta tesis, resulta seriamente cuestionable la afirmación de que la DGATJ estuviera legalmente establecida como autoridad independiente dentro de la SECOFI. La DGATJ no se menciona **expresamente** en ley o reglamento interior alguno, expedido por el Presidente de la República, ni en un decreto del mismo. La Autoridad Investigadora argumenta que, en los términos del derecho mexicano, las direcciones generales pueden ser establecidas de manera genérica en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (o en los reglamentos interiores), en particular por la LOAPF en su artículo 14.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Véase: Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Epoca: 8a. Tomo III, Primera Parte. Tesis, p. 277. PRECEDENTES: Amparo en revisión 6458/85. Francisco Javier Vázquez Balderas. 10 de febrero de 1989. 5 votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez. Amparo en revisión 1129/88. Compañía Mexicana de Ingeniería, Sociedad Anónima. 8 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz de Blanco. (Octava Epoca, Tomo I Primera Parte-1, P. 223). Amparo en revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S.A. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara. (Séptima Epoca, Volúmenes 187-192, Tercera parte, p. 65).

<sup>75</sup> Esta misma posición fue adoptada por el Panel Binacional en el caso MEX-96-1904-03. Sin embargo, por las razones que ofrecemos arriba, este Panel disiente respetuosamente de la posición adoptada por aquél.

Este Panel no acepta la afirmación de la Autoridad Investigadora, pues es un hecho que la SCJN y los tribunales mexicanos claramente han establecido el criterio de que la existencia de una autoridad administrativa debe estar prevista **expresamente** en una ley, reglamento o decreto del Ejecutivo y no es admisible sostener que las autoridades administrativas puedan ser establecidas en forma genérica.

Este criterio ha sido ratificado en años recientes por tres sentencias de amparo en las que el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, concedió el amparo y protección de la justicia federal a unas empresas exportadoras de acero de Estados Unidos contra una resolución definitiva en un procedimiento *antidumping*.<sup>76</sup> En estos juicios de amparo, se impugnó la competencia para ordenar visitas de verificación de dos unidades administrativas de la SECOFI, (la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales [“DGPCI”] y la Dirección de Cuotas Compensatorias [“DCC”]). En sus sentencias el Juez Cuarto de Distrito consideró que efectivamente dichas unidades carecían de competencia por no constar de manera expresa en ordenamiento legal alguno.<sup>77</sup>

SECOFI, sin embargo, también alegó en su Memorial y durante la Audiencia

---

<sup>76</sup> Véanse: las sentencias dictadas por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en los Amparos 193/93, 194/93 y 195/93 el 25 del octubre del 1994, el 17 de octubre de 1994 y del 6 de septiembre de 1994, respectivamente.

<sup>77</sup> Uno de estos Amparos fue recientemente ratificado en revisión por un Tribunal Colegiado, por la ilegalidad de las visitas de verificación, cuyas órdenes fueron emitidas por la DGPCI y firmadas por el director de la DCC. En su sentencia, el Tribunal Colegiado sostuvo que la unidad administrativa que expidió las órdenes de las visitas de verificación fue la DGPCI e hizo notar que ésta carecía de competencia por no estar incluida en el Reglamento Interior de la SECOFI. Véase: Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en Revisión 3005/94 (Amparo No. 194/93), junio 24 de 1996.

Pública que **todas** las actuaciones reclamadas fueron hechas por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), que es la unidad administrativa competente para tramitar este tipo de investigaciones, y que el director de la DGATJ las hizo a nombre de la UPCI y por una delegación expresa de la UPCI.<sup>78</sup> Las Reclamantes, por su parte, sostienen que ningún funcionario o unidad administrativa puede actuar respecto de terceros a nombre o en delegación de otra unidad administrativa, a menos que haya sido establecida previamente en un instrumento legal. A este respecto, este Panel advierte que de la interpretación de los artículos 14 al 16 de la LOAPF, una unidad administrativa legalmente establecida puede delegar válidamente ciertas facultades en **funcionarios pertenecientes** a la misma entidad que delega dichas facultades y que en este sentido es posible admitir que el director de la DGATJ, actuó válidamente como un delegado de la UPCI.

A fin de justificar esta conclusión, este Panel examinará a continuación: **B)** los actos específicos reclamados por las Empresas Exportadoras; **C)** la existencia legal y facultades de la UPCI, y **D)** la orientación proveniente de sentencias de amparo en años recientes.

### **B) Actos Específicos Reclamados por las Empresas Exportadoras**

Luego de realizar una búsqueda exhaustiva de las actuaciones realizadas por la DGATJ durante la investigación, el Panel encontró que pertenecen a las siguientes categorías:

---

<sup>78</sup> Véase: Transcripción de la Audiencia Pública (versión en español), pp. 71-72.

**a)** diversas notificaciones de la resolución por la que se acepta la solicitud de las empresas solicitantes y se declara el inicio de la investigación;<sup>79</sup>

**b)** diversos acuerdos en los que se acusa recibo de documentos elaborados por las Reclamantes, HYLSA, AHMSA y otras personas interesadas;<sup>80</sup>

**c)** diversas notificaciones enviadas a diversas empresas exportadoras en las que se les comunica el inicio del procedimiento y se les hace llegar un cuestionario *antidumping*. Asimismo, en estas notificaciones se les señala un plazo para la entrega del cuestionario y se les apercibe de las consecuencias de no remitir dicha respuesta;<sup>81</sup>

**d)** varios acuerdos mediante los cuales se otorga prórroga para otorgar información;<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, núms. 15, 17, 19, 20, 22, 24, 25, 28, 30, 32, 35, 36, 38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 54, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 87, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 110, 112 y 114.

<sup>80</sup> *Ibid.*, núms. 118, 148, 150, 151, 154, 156, 157, 161, 162, 164, 167, 168, 171, 173, 176, 178, 180, 184, 186, 187, 188, 190, 193, 196, 197, 199, 201, 203, 205, 207, 210, 214, 215, 235, 247, 248, 251, 253, 255, 256, 261, 263, 265, 268, 272, 304, 306, 313, 316, 318, 320, 480, 482, 505, 514, 565, 567, 584, 618, 630, 634, 635, 638, 676, 679, 687, 689, 691, 693, 698, 702, 704, 706, 711, 742, 745 y 747.

<sup>81</sup> *Ibid.*, núms. 213, 218, 220, 221, 222, 223, 225, 227, 229, 232 y 233.

<sup>82</sup> *Ibid.*, núms. 115, 179 y 213.

- e) diversos requerimientos de información adicional;<sup>83</sup>
  
- f) diversas notificaciones donde se informa de la resolución preliminar;<sup>84</sup>
  
- g) algunas notificaciones donde se informa de los requisitos para autorizar el acceso a la información confidencial;<sup>85</sup>
  
- h) diversas notificaciones donde se informa de los requerimientos para clasificar y justificar el tratamiento de privilegiada a la información y se hace saber la improcedencia de otorgar el carácter de privilegiada a la información;<sup>86</sup>
  
- i) diversas notificaciones donde se informa a todas las partes interesadas acerca de la fecha de celebración de la audiencia pública,<sup>87</sup>
  
- j) diversas notificaciones donde se informa a todas las partes interesadas de la resolución definitiva.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> Véase: Expediente Administrativo, VP, núms. 302, 303, 308, 309, 310, 352, 354, 356, 358, 360, 362, 364, 366, 369, 373, 375, 377, 379, 383 y 384.

<sup>84</sup> *Ibid.*, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 426, 428, 430 y 432.

<sup>85</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, núms. 238 y 241.

<sup>86</sup> *Ibid.*, Nos. 243, 244 y 245.

<sup>87</sup> Véase: Expediente Administrativo, VP, núms. 644, 646, 648, 650, 652, 654, 662 y 663.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740 y 741. Cabe mencionar que las Empresas Exportadoras en sus Reclamaciones impugnaron también supuestas órdenes de verificación emitidas por la DGATJ. Este Panel

Todos los documentos de las categorías arriba mencionadas fueron escritas en papel con membrete de SECOFI y en el ángulo superior derecho se identifica siempre a la siguiente unidad administrativa:

“UNIDAD DE PRACTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES”

En algunos de estos documentos, al nombre de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (“UPCI”) se le añade abajo:

“DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA TÉCNICA JURÍDICA”

En todas las notificaciones de la resolución definitiva, al nombre de las dos entidades administrativas se añade abajo el nombre de la:

“DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PROYECTOS”

### **C) Existencia Legal y Facultades de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales**

Luego de estudiar cuidadosamente todos estos documentos, el Panel considera que todas estas actuaciones fueron efectivamente actos realizados por la UPCI y que esta dependencia delegó al funcionario que las emitió la autoridad para tal efecto.

Nuestra posición se funda en las siguientes consideraciones:

Primera, el artículo 33, fracción I del Reglamento Interior de SECOFI, del 1º de abril de 1993, otorga a la UPCI las facultades de “conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional”. Igualmente, la fracción IV de dicho artículo le concede la atribución de “requerir toda clase de documentos a los... exportadores”.

Segunda, todos estos documentos aparecen como documentos de la UPCI. Esta es la primera unidad administrativa que se menciona en cada uno de estos documentos. Inmediatamente después de la fecha de cada documento, aparece un código que identifica la orden de verificación como un documento de la UPCI. Por ejemplo, la notificación de la resolución de inicio de fecha 5 de noviembre de 1993 remitida a la empresa Productos Estampados de México, S.A. de C.V., se identifica como el documento No. UPCI.211.93.3741. Igualmente, a cualquiera de los dos funcionarios mencionados en estos documentos se les describe como funcionarios de la UPCI.<sup>89</sup>

Tercera, existen, por otra parte, dos disposiciones legales que en el tiempo que duró la investigación, delegaban a los directores de la UPCI facultades para requerir toda clase de documentos en su capacidad de **funcionarios** de la UPCI y realizar toda clase de trámites dentro de la investigación. La primera, el Acuerdo que Adscribe Unidades Administrativas y Delega Facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores

---

<sup>89</sup> El Sr. Velázquez Elizarrarás es quien firma todos los documentos, a excepción de las notificaciones de la resolución definitiva que aparecen firmadas por el Sr. Juan Saldaña.

Generales y Otros Subalternos de la SECOFI, del día 12 de septiembre de 1985, y la segunda, el Acuerdo que Adscribe Orgánicamente Unidades Administrativas y Delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Jefes de Unidad, Directores Generales y Otros Subalternos de la SECOFI, publicado en el *DOF* el 29 de marzo de 1994. El primero de los acuerdos mencionados, contenía un artículo 6º, que establecía:

“A fin de agilizar el despacho de los asuntos **dentro de las unidades administrativas competentes**, se faculta a **los directores y subdirectores de área, jefes y subjefes de departamento, jefes de oficina, delegados, subdelegados y jefes de departamento de las delegaciones federales**, para que firmen las formas en que se determinan los derechos que se causen; las órdenes de inspección y visitas domiciliarias; los requerimientos de informes, datos y documentos y, en general, los oficios de trámite relacionados con las actividades que tengan a su cargo.”<sup>90</sup> (Énfasis añadido)

La validez de este Acuerdo fue ratificada, a su vez, por el Acuerdo de Adscripción Orgánica y de Delegación de Facultades, publicado en el *DOF* el día 3 de abril de 1989,<sup>91</sup> cuyo Artículo Segundo Transitorio establecía lo siguiente:

“Los Acuerdos publicados en el *DOF* los días 12 de septiembre de 1985 y 5 de abril de 1988, los que respectivamente delegan facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y determinan la organización de las delegaciones regionales y federales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y establecen sus facultades, seguirán en vigor en lo que no se opongan al Reglamento Interior de esta Secretaría y al presente Acuerdo...”

---

<sup>90</sup> Véase: *Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, publicado en el *DOF*, el día jueves 12 de septiembre de 1985, p. 19.

<sup>91</sup> Véase: *Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, publicado en el *DOF*, el lunes 3 de abril de 1989, p. 22.

El Acuerdo Delegatorio de 1985, permaneció en vigor hasta que fue finalmente abrogado por el Artículo Segundo Transitorio del Acuerdo del 29 de marzo de 1994.

Dicho artículo dispuso:

“Se abroga el Acuerdo que Adscribe Unidades Administrativas y delega facultades en Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y Subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el DOF de 12 de septiembre de 1985, y sus reformas”.<sup>92</sup>

Este mismo Acuerdo de 1994, sin embargo, estableció en su artículo 5, fracción VIII, que todas las facultades que se le concedían al Jefe de la UPCI, se delegaban en el Director General Adjunto Técnico Jurídico y en su ausencia en el Director de Procedimientos y Proyectos.

En consecuencia, de conformidad con los Acuerdos Delegatorios de 1985 y sus reformas, así como el de 1994, el Director General Adjunto Técnico Jurídico y el de Procedimientos y Proyectos sí contaban con facultades para emitir los actos impugnados por las Reclamantes en su Memorial.

Es importante destacar los textos de los Acuerdos Delegatorios de 1985 y el de 1994. Estos textos expresamente delegan las facultades de requerir:

“informes, datos, documentos y, en general, los oficios de trámite relacionados con las actividades que tengan a su cargo”

---

<sup>92</sup> Véase: DOF, 29 de marzo de 1994, p. 12.

y de:

“expedir los oficios, notificaciones, acuerdos y comunicaciones relacionados con el trámite y resolución de los procedimientos administrativos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional...”<sup>93</sup>,

respectivamente, en los Directores de UPCI como funcionarios de la unidad. Así, los textos **no delegan dichas facultades a otras unidades administrativas, como podrían ser las direcciones, sino a personas individuales en su papel de directores y jefes de departamento y, en el caso del acuerdo de 1994,**

**“[al] Director General Adjunto Técnico Jurídico y en su ausencia al Director de Procedimientos y Proyectos”.**

Podría argüirse que de conformidad con el Acuerdo Delegatorio, de 1985, ratificado por el Acuerdo de 1989, los funcionarios autorizados para realizar todo tipo de trámites eran los directores o subdirectores de área, y que el señor Velázquez Elizarrarás, al realizar estas funciones entre abril de 1993 que apareció el Reglamento Interior de SECOFI y marzo de 1994 en que apareció el nuevo Acuerdo Delegatorio, lo hizo en su carácter de Director General Adjunto. A este respecto cabe recordar que el artículo tercero transitorio del Reglamento Interior de la SECOFI de fecha 1º de abril de 1993, a la letra dice:

“En aquéllos casos en que algún ordenamiento haga referencia a unidades administrativas cuya denominación haya sido cambiada o haya

---

<sup>93</sup> Y, en general, todas las demás facultades delegadas en el Director de la UPCI. Véase: Acuerdo Delegatorio de 1994, Artículo 5, sección VIII, subsecciones a) a r).

sufrido alguna fusión o modificación en los términos del presente reglamento, la competencia específica se entenderá a favor de la unidad administrativa con la denominación establecida en dicho reglamento o de la que conforme al mismo asuma la función correspondiente”.

Es claro que anteriormente a la aparición de este reglamento, la unidad administrativa correspondiente y competente en esta materia delegaba las facultades de trámite de las investigaciones en los directores, subdirectores de área y demás funcionarios subordinados. Al aparecer la UPCI, ésta empezó a delegar sus atribuciones a funcionarios cuya denominación cambió al de Directores Generales Adjuntos, los cuales asumieron las funciones que antes tenían los directores de área. Esta interpretación se confirma al tomar en cuenta que el nuevo Acuerdo Delegatorio de 1994, claramente establece que las facultades del titular de la UPCI se otorgan a los directores generales adjuntos.

Ciertamente, un director es la persona que normalmente está a cargo de una unidad administrativa independiente, como es una dirección o departamento. Sin embargo, este Panel no encontró jurisprudencia alguna que haya sostenido que la delegación de facultades realizada por parte de una unidad legalmente establecida, **sólo pueda hacerse a una unidad administrativa independiente, que haya sido legalmente establecida.** Por el contrario, todo indica que una unidad legalmente establecida puede delegar facultades a un **funcionario que forme parte de la misma unidad administrativa.** A este respecto, la LOAPF establece:

**Artículo 14.** “Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa **y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras**

**disposiciones legales.”** (Énfasis añadido)

*Artículo 16.* “Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo **podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15**, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...” (Énfasis añadido)

Como puede apreciarse, **los artículos 14 y 16 contemplan la delegación de facultades tanto a funcionarios como a unidades administrativas.** Asimismo, no existe el requisito de que un funcionario al que se le deleguen facultades deba pertenecer a una unidad administrativa **distinta.** Antes bien, el funcionario puede formar parte de la misma unidad administrativa, como ocurrió en el presente caso con la UPCI.

En resumen, este Panel concluye que los señores Velázquez y Saldaña actuaron como funcionarios de la UPCI, a quienes válidamente se les delegó las facultades necesarias para realizar las actuaciones reclamadas.

#### **D) Orientación Proveniente de Sentencias de Amparo en Años Recientes**

En párrafos anteriores de esta decisión final, este Panel hizo referencia a las sentencias de amparo emitidas por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, que declararon la incompetencia de dos unidades administrativas por no constar expresamente en disposiciones legales. Este Panel considera que estas sentencias no son relevantes para el presente caso, pues en éstas los actos impugnados provinieron de titulares de unidades administrativas que carecían de existencia legal, y en el presente caso, los actos impugnados fueron realizados por una unidad cuya competencia es indisputable, la cual delegó a funcionarios ubicados dentro de la misma, facultades expresamente establecidas en los multicitados acuerdos delegatorios. Consideramos que esta interpretación es consistente con un principio de interpretación jurídica expresamente reconocido por los tribunales en México, el cual exige que cuando existen dos posibles criterios de interpretación contradictorios, debe prevalecer el que cause menor incertidumbre jurídica. Aceptar que la delegación de facultades sólo puede hacerse entre dos unidades administrativas independientes,<sup>94</sup> es tanto como aceptar que los Acuerdos

---

<sup>94</sup> Este principio fue claramente reconocido por la mayoría del Panel en la Revisión de la Resolución Definitiva de la Investigación *Antidumping* sobre las Importaciones de Productos de Placa de Acero en Hoja originarios y Procedentes de los Estados Unidos de América, caso MEX-94-1904-02. Por las razones arriba mencionadas, este Panel disiente respetuosamente de esta interpretación.

Delegatorios que hemos citado carecen de racionalidad jurídica, pues no podrían ser aplicables, ya que los mismos establecen delegaciones de facultades **en** funcionarios **dentro** de una misma unidad administrativa **competente**.<sup>95</sup>

## 2. EXTEMPORANEIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE INICIO

En sus Reclamaciones, las Empresas Exportadoras,<sup>96</sup> sostienen que la Autoridad Investigadora violó los artículos 14 y 16 de la Constitución,<sup>97</sup> 53 de la LCE,<sup>98</sup> 142 de su Reglamento<sup>99</sup> y 6.6 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Código Antidumping del GATT,<sup>100</sup> pues al realizar extemporáneamente la notificación personal a

---

<sup>95</sup> Véase: la Ejecutoria: Seguro Social. Notificaciones en el Recurso de Inconformidad ante él. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 6 A. Vol.: XIV. P. 74.

<sup>96</sup> Véanse: Reclamaciones de las Empresas Exportadoras, p. 3.

<sup>97</sup> Véase: **Artículo 14**.

“[...]

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...” (Énfasis Añadido), y el

**Artículo 16**. “Nadie puede ser molestado en su personal, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”. (Énfasis añadido)

<sup>98</sup>Véase: **Artículo 53**. “A partir del día siguiente a aquél en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezca a manifestar lo que a su derecho convenga. Para ello, se les concederá a las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

Con la notificación se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial o, en su caso, de los documentos respectivos tratándose de investigaciones de oficio”.

<sup>99</sup> Véase: **Artículo 142**. “La Secretaría deberá notificar oportunamente por escrito a las partes interesadas las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos a que se refiere este título”.

<sup>100</sup> Véase: **Artículo 6.6**. “Cuando las autoridades competentes estén convencidas de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación *antidumping* con arreglo al artículo 5, lo notificarán a la Parte o Partes cuyos productos vayan a ser objeto de tal investigación, a los exportadores e importadores de cuyo interés tengan conocimiento las autoridades investigadoras, y a los reclamantes, y se publicará el correspondientes aviso”.

las Reclamantes de la Resolución de Inicio de la Investigación, incumplió requisitos formales afectando sustancialmente sus defensas.

Por otra parte las Reclamantes en su Memorial señalan que “la Autoridad Investigadora estaba obligada a notificarles oportunamente y en todo caso dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la Resolución de Inicio”.<sup>101</sup>

No obstante lo anterior, en la contestación que hicieron las Reclamantes, tanto al Memorial de la Autoridad Investigadora como al Memorial de una de las Denunciantes (AHMSA), las propias Reclamantes manifiestan que “no alegaron la indebida notificación de la Resolución de Inicio, por lo cual solicitan a los miembros del Panel que consideren como no presentado dicho argumento...”,<sup>102</sup> para luego señalar que “si no se atacó la legalidad de la notificación de la Resolución de Inicio fue porque las Reclamantes consideran que es legal”,<sup>103</sup> y por último, aseveran que: “es importante hacer de la atención del Panel que las Reclamantes jamás alegaron la ilegalidad de la notificación de la Resolución de Inicio, por lo cual, el Panel debe hacer caso omiso a las argumentaciones de AHMSA<sup>104</sup> que se relacionan con dicho hecho”.

El Panel considera que tal y como fue manifestado tanto por la Autoridad Investigadora<sup>105</sup> como por una de las Denunciantes (AHMSA),<sup>106</sup> la mencionada

---

<sup>101</sup> Véase: Memorial de las Reclamantes, p. 24.

<sup>102</sup> Véase: Contestación del Memorial de la Autoridad Investigadora, p. 20.

<sup>103</sup> *Op. cit.*, p. 21.

<sup>104</sup> Véase: Contestación del Memorial de AHMSA, p. 7.

<sup>105</sup> Véase: Memorial de la Autoridad Investigadora, pp. 72, 73 y 74.

<sup>106</sup> Véase: Memorial de AHMSA, pp. 11, 12 y 13.

Autoridad Investigadora publicó la Resolución de Inicio de la Investigación en el DOF el día 28 de octubre de 1993, en forma previa a su notificación a las Reclamantes, cumpliendo en tiempo y forma con las disposiciones del procedimiento de investigación en materia de notificaciones, establecidas en los artículos 52, fracción I<sup>107</sup> y 53 de la LCE, y de conformidad con los principios de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que como se demuestra en el propio expediente administrativo, se garantizó a las Reclamantes<sup>108</sup> la oportunidad de presentar todo tipo de pruebas y argumentos para defender sus intereses, por lo que no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 238<sup>109</sup> del CFF invocada por las Reclamantes.

Por otro lado, si las Reclamantes hubieran considerado que existía alguna irregularidad en la notificación de la Resolución de Inicio, bien pudieron manifestar lo que a su derecho convenía y hacer valer sus defensas, dentro de los 30 días siguientes contados a partir de la publicación de dicha Resolución en el DOF, tal como lo señala expresamente el artículo 53 de la LCE, y al no haberlo hecho, se presumen consentidas y legalmente válidas las notificaciones mencionadas.

Por último, las mismas Reclamantes consideran, como fue señalado en párrafos anteriores, que la Resolución de Inicio fue legal, contradiciéndose con lo señalado en su

---

<sup>107</sup> Véase: **Artículo 52.** “Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría deberá:

**I.** Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación;”

<sup>108</sup> Véase: la nota a pie de p. del Memorial de la Autoridad Investigadora, p. 73.

<sup>109</sup> Véase: **Artículo 238.** “ Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

[...]

**II.** Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.”

Reclamación y en su Memorial, al indicar que no invocaron violación alguna.

Derivado de lo anterior, resulta claro que el alegato de las Reclamantes carece de validez y sustento jurídico, ya que la Autoridad Investigadora sí cumplió con los requisitos formales que señala la LCE al notificar correctamente la Resolución de Inicio, y ellas mismas se desistieron del argumento por lo que no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 238 del CFF.

### **3. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE INICIO FUERA DE TÉRMINO**

Las Empresas Exportadoras sostienen en sus Reclamaciones<sup>110</sup> que al aceptar fuera de término la Solicitud de Inicio de la Investigación presentada por las Denunciantes, la Autoridad Investigadora violó lo dispuesto en los artículos 52 de la LCE y 1º del Código Antidumping,<sup>111</sup> así como el principio que establece el TLCAN de transparencia en todo procedimiento.

Las Reclamantes manifiestan que el 4 de agosto de 1993, las Denunciantes, a través de sus representantes legales, comparecieron ante la Autoridad Investigadora a solicitar la aplicación del régimen de cuotas compensatorias y el inicio de las investigaciones antidumping y antisubvención sobre las importaciones de placa en rollo

---

<sup>110</sup> Véase: Las Reclamaciones de las Empresas Exportadoras, p. 5.

<sup>111</sup> Véase: **Artículo 1.** “El establecimiento de un derecho *antidumping* es una medida que únicamente debe adoptarse en las circunstancias previstas en el Artículo VI del Acuerdo General en virtud de que una investigación iniciada y realizada de conformidad con las disposiciones del presente Código. Las siguientes disposiciones regirán la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General siempre que se tomen medidas de conformidad con las leyes o reglamentos *antidumping*.”

originarias de Canadá, entre otros países.

El 28 de octubre de 1993, se publicó en el DOF la resolución por la cual la Autoridad Investigadora aceptó la solicitud y declaró el inicio de la investigación antidumping y antisubvención, sobre las importaciones de placa en rollo respecto de los países antes mencionados (“Resolución de Inicio”).

Las Reclamantes señalan que de una simple operación matemática y tomando como base los hechos con relación a los términos o plazos establecidos en el artículo 52 de la LCE, resulta evidente la negligencia de la Autoridad Investigadora al admitir extemporáneamente la solicitud presentada por las Denunciantes, ya que el plazo para emitir la Resolución de Inicio venció el 15 de septiembre de 1993 y ésta se emitió el 28 de octubre de 1993, colocando a las Reclamantes en un claro estado de indefensión al ignorar la existencia o resultado de dicha solicitud.

En virtud de lo anterior, las Reclamantes afirman que al admitir fuera de término la Solicitud de Inicio de la Investigación presentada por las Denunciantes, la Autoridad Investigadora omitió cumplir con los requisitos formales exigidos por las leyes aplicables, por lo que se afectaron gravemente las defensas de las Reclamantes y se actualizó la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 238 del CFF.

En la Contestación a los Memoriales tanto de la Autoridad Investigadora<sup>112</sup> como de las Denunciantes,<sup>113</sup> las Reclamantes se reservaron el derecho de verificar al momento de tener acceso a la información confidencial, si efectivamente, el procedimiento se había iniciado después de que la Autoridad Investigadora había requerido información adicional a las Denunciantes, según lo manifestado en las páginas 12 y 13 del Memorial de AHMSA, 25 del Memorial de HYLSA y 91 y 92 del Memorial de la Autoridad Investigadora.

Respecto a lo anterior, el Panel advierte que una vez que la Autoridad Investigadora le concedió a las Reclamantes el acceso a la información confidencial, el representante legal de las Reclamantes no verificó la mencionada información tal y como lo manifestó expresamente en la Audiencia Pública,<sup>114</sup> por lo que ha precluido su derecho de verificar los hechos descritos en las páginas señaladas en el párrafo inmediato anterior de los Memoriales tanto de la Autoridad Investigadora como de las Denunciantes.<sup>115</sup>

Este Panel al haber revisado minuciosamente el expediente administrativo concluye, que la Solicitud de Inicio no fue admitida fuera de término, ya que la fracción II del artículo 52 de la LCE, establece que la Autoridad Investigadora puede aceptar la solicitud o requerir mayores elementos de prueba a las Denunciantes, debiendo proporcionar un plazo adicional de 20 días para la prevención, y 20 días más para su

---

<sup>112</sup> Véase: Contestación al Memorial de la Autoridad Investigadora, pp. 28 y 29.

<sup>113</sup> Véase: Contestación al Memorial de HYLSA, p. 8 y Contestación al Memorial de AHMSA, p. 7.

<sup>114</sup> Véase: Transcripción de la Audiencia Pública, p. 142.

<sup>115</sup> Con las salvedades expresadas por este Panel en la Resolución del incidente del 8 de julio de 1997.

aceptación, declarando el inicio de la investigación mediante una decisión que se debe publicar en el DOF.<sup>116</sup>

Ahora bien, del expediente Administrativo se desprende que, primero, las Denunciantes presentaron la solicitud de inicio el día 4 de agosto de 1993;<sup>117</sup> segundo, la Autoridad Investigadora mediante los Oficios UPCI.93.211.2983 y UPCI.93.211.2984 de fecha 13 de septiembre de 1993,<sup>118</sup> requirió a las Denunciantes información adicional relativa a la aplicación del valor reconstruido como valor normal. Dicho requerimiento se cumplió dentro del plazo de 30 días que marca el artículo 52 de la LCE; tercero, las Denunciantes desahogaron los Oficios mencionados en el punto inmediato anterior el día 27 de septiembre de 1993;<sup>119</sup> cuarto, el plazo de 20 días para el desahogo de los requerimientos venció el 12 de octubre de 1993, fecha a partir de la cual empezó a correr el plazo para que la Autoridad Investigadora resolviera si aceptaba o desechaba la solicitud de las Denunciantes, y quinto, la Autoridad Investigadora emitió la Resolución de Inicio el día 15 de octubre de 1993, la cual fue publicada en el DOF del 28 de octubre de 1993,<sup>120</sup> dentro de los 20 días hábiles que establece el propio artículo 52 de la LCE.

En virtud de lo anterior, es claro el lapso que podía mediar entre el requerimiento

---

Véase: Sección de Resolución de Incidentes Pendientes, *supra*.

<sup>116</sup> **Artículo 52.** “Dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud, la Secretaría deberá:

**I.** Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación;

**II.** Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevenida. De aceptarse satisfactoriamente lo requerido, en un plazo de 20 días la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente, o...”

<sup>117</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, Tomos 1-11, N° 1, Folio 9303690.

<sup>118</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, Tomo 12, N° 6

<sup>119</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, Tomo 12, N° 8, Folio 9304369.

<sup>120</sup> Véase: Expediente Administrativo, VC, Tomo 10, N° 14.

de información adicional y la publicación de la Resolución de Inicio, podía llegar hasta 70 días hábiles, por lo que la solicitud de inicio de investigación se presentó el 4 de agosto de 1993 y el 28 de octubre del mismo año se publicó la Resolución de Inicio en el DOF, en consecuencia sólo habían transcurrido 60 días hábiles.

Por lo anterior, el Panel estima que el alegato de las Reclamantes carece de validez y sustento jurídico, ya que la Autoridad Investigadora sí cumplió con los requisitos formales que señalan los artículos 52 la LCE y 1º del Código Antidumping del GATT, por lo que no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 238 del CFF.

#### **4. EXTEMPORANEIDAD DE LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINAR Y DEFINITIVA**

Las Empresas Exportadoras sostienen que la Autoridad Investigadora violó los artículos 14 y 16 de la Constitución, 57 y 59 de la LCE,<sup>121</sup> 142 de su Reglamento y 7.7 del Código Antidumping,<sup>122</sup> al realizar extemporáneamente las notificaciones de las Resoluciones Preliminar y Definitiva, con lo cual omitió requisitos formales afectando

---

<sup>121</sup> Véase: **Artículo 57.-** [último párrafo] “La resolución preliminar deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación”.  
y también el **Artículo 59.-** [último párrafo] “La resolución final deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación”.

<sup>122</sup> Véase: **Artículo 7.7.** “Cuando de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo se haya suspendido o dado por terminada una investigación *antidumping*, o cuando expire un compromiso, este hecho se notificará oficialmente y será publicado. En los avisos correspondientes se harán constar al menos las conclusiones fundamentales y un resumen de las razones que las justifiquen”.

sustancialmente sus defensas.

Del expediente administrativo se desprende que las Resoluciones Preliminar y Definitiva se publicaron en el DOF, en las siguientes fechas:

- a) El día 18 de abril de 1995, la Resolución Preliminar mediante la cual la Autoridad Investigadora decidió continuar con la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias relacionadas con las importaciones del “Producto Investigado” originarias de Canadá, entre otros países.
- b) El 28 de diciembre de 1995, la Resolución Definitiva de las investigaciones antidumping y antisubvención sobre las importaciones del “Producto Investigado”, originarias de Canadá, entre otros países.

La Autoridad Investigadora notificó las Resoluciones Preliminar y Definitiva a las Reclamantes los días 20 de abril de 1995 y 9 de enero de 1996, respectivamente.

Según las Reclamantes, en las investigaciones de prácticas desleales de Comercio Internacional, y de conformidad con los artículos 57 y 59 de la LCE, la Autoridad Investigadora estaba obligada a notificarles personalmente las Resoluciones Preliminar y Definitiva, en forma previa a una publicación en el DOF.

No obstante, tal y como se desprende de los artículos 57 y 59 de la LCE, este Panel concluye que basta con la publicación en el DOF de las Resoluciones respectivas, para que éstas surtan plenamente sus efectos jurídicos, con independencia de que la notificación de las mismas (que en ningún caso se exige que sea de manera personal), se realice antes o después de dicha publicación.

En otras palabras, es claro que las notificaciones fueron hechas en tiempo y forma a todas los participantes, por lo que en ningún momento se configuró un estado de indefensión que perjudicara específicamente a las Reclamantes, máxime que si éstas hubieran considerado que existía alguna irregularidad en la notificación de la Resolución Preliminar, bien pudieron manifestar lo que a su derecho convenía y hacer valer sus defensas, dentro de los 30 días contados a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución correspondiente en el DOF, tal y como lo señala expresamente el párrafo 357 de la propia Resolución Preliminar, por lo que al no haberlo hecho así, se presume consentida y por consiguiente legalmente válida.

En virtud de todo lo anterior, en opinión de este Panel no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del Artículo 238 del CFF, por haberse cumplido con las formalidades exigidas por la ley de la materia.

## 5. EMISIÓN EXTEMPORÁNEA DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINAR Y DEFINITIVA

Las Empresas Exportadoras sostienen en sus Reclamaciones<sup>123</sup> que la Autoridad Investigadora violó flagrantemente los artículos 57 y 59<sup>124</sup> de la LCE y el 5.5. del Código *Antidumping*,<sup>125</sup> al haber emitido fuera de término las Resoluciones Preliminar y Definitiva, así como el artículo 215, fracción III<sup>126</sup> del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, ya que al decir de las Reclamantes, el funcionario competente incurrió en abuso de autoridad al haber emitido extemporáneamente dichas Resoluciones.

Las Reclamantes alegan que la emisión de las Resoluciones Preliminar y Definitiva fue extemporánea, toda vez que habiendo sido publicada la Resolución de Inicio en el DOF de fecha 28 de octubre de 1993, es evidente que transcurrieron en exceso los plazos de 130 y 260 días que, respectivamente, se preven como tiempo límite para que la Autoridad Investigadora pueda emitir las mencionadas Resoluciones, mismas que fueron

---

<sup>123</sup> Véanse: Reclamaciones de las Empresas Exportadoras, p. 4.

<sup>124</sup> Véanse: **Artículo 57.** “Dentro de un plazo de 130 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría dictará la resolución preliminar, mediante la cual podrá: ...”, y

**Artículo 59.** “Dentro de un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría dictará la resolución final ...”.

<sup>125</sup> Véase: **Artículo 5.5.** “Salvo en circunstancias excepcionales, las investigaciones deberán haber concluido al año de su iniciación”.

<sup>126</sup> Véase: **Artículo 215.** “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

**III.** Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;”

publicadas, los días 18 de abril y 28 de diciembre de 1995, respectivamente.

La Autoridad Investigadora, en su Memorial invocó<sup>127</sup> como razón para excederse de los plazos señalados en los artículos 57 y 59 de la LCE, lo preceptuado en el artículo 5.5 del Código Antidumping, mismo que establece la posibilidad de ampliación del plazo para emitir las resoluciones Preliminar y Definitiva, por circunstancias excepcionales que surjan en el procedimiento. Sin embargo, durante la Audiencia Pública el representante de la Autoridad Investigadora reconoció que en ningún momento, se le hizo saber a las Reclamantes, la existencia de esas circunstancias excepcionales que justificaban el retraso del procedimiento de investigación.

A mayor abundamiento, tanto la Autoridad Investigadora como las Denunciantes, manifestaron que la investigación por prácticas de comercio desleal del Producto Investigado se caracterizó por su complejidad derivada de los motivos siguientes:

- a) Que fue una investigación por *dumping* y subvenciones;
- b) Que el proceso se llevó de manera conjunta con otras dos investigaciones siderúrgicas (lámina rolada en caliente y lámina rolada en frío);
- c) Que en las tres investigaciones siderúrgicas fueron investigados diversos exportadores provenientes de nueve países;

---

<sup>127</sup> Véase: Memorial de la Autoridad Investigadora, p. 74-80.

- d) Que estuvieron involucrados alrededor de 20 importadores;
- e) Que hubo la necesidad de documentar subvenciones de diversa índole proveniente de los Gobiernos de Estados Unidos de América, Venezuela y Brasil, y
- f) Que la fase final fue afectada por dos eventos posteriores a la audiencia pública: un peritaje solicitado por las empresas Hogovens Groep B.V. y SIDOR; así como la presentación y análisis de un compromiso de precios propuesto por esta última empresa.

En estas condiciones, tanto la Autoridad Investigadora como las Denunciantes manifestaron que la investigación por discriminación de precios y subvenciones, no era susceptible de sujetarse a los plazos comunes y corrientes de una investigación regular, sino que dadas las características extraordinarias de los procesos de investigación llevados de manera conjunta, procedía sujetarse al artículo 5.5. del Código Antidumping.

Este Panel considera que no obstante que la Autoridad Investigadora en su Memorial invocó el Artículo 5.5 del Código Antidumping, dicha invocación no es atendible para justificar la extemporaneidad impugnada, ya que el citado precepto no formó parte de la fundamentación de su Resolución Definitiva, por lo que cualquier referencia posterior al mismo debe ser desestimada.

Por otro lado, de los argumentos vertidos por las Reclamantes se concluye que

siempre hubo certeza respecto de la situación jurídica en la que se encontraban, ya que mediante la Resolución de Inicio se les notificó a las mismas el comienzo de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda, para que comparecieran a manifestar lo que a su interés y derecho conviniera; asimismo, en el párrafo 112 de dicha Resolución se concedió un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor, a efecto de que los importadores, exportadores, personas morales extranjeras o cualquiera otra persona que considerara tener interés en el resultado de la investigación, compareciera ante la SECOFI para presentar el formulario de investigación y manifestar lo que a su derecho conviniera.

Ahora bien, respecto a la Resolución Preliminar, es incuestionable que las Reclamantes en todo momento tuvieron certeza jurídica, toda vez que siempre estuvieron enteradas que en virtud de la misma la Autoridad Investigadora resolvió no imponer cuotas compensatorias provisionales y continuar con la investigación administrativa; asimismo, en el párrafo 357 de dicha Resolución se les concedió un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la publicación en el DOF, para que presentaran las argumentaciones y pruebas complementarias que estimaran pertinentes, por lo que en la especie jamás se configuró un estado de indefensión que las perjudicara, máxime que ninguna de las Reclamantes lo hizo.

Este Panel debe aclarar, que al notificarse a todas y cada una de las Reclamantes en tiempo y forma las Resoluciones de Inicio y Preliminar, dichas empresas acudieron a

presentarse y a apersonarse al Procedimiento de Investigación a través de su representante legal acreditado, Lic. Francisco Fuentes Ostos, quien no obstante haber comparecido ante la Autoridad Investigadora, consideró que no era necesario proporcionar los cuestionarios debidamente requisitados por parte de sus representadas ALGOMA, STELCO y DOFASCO, tal y como lo reconoció expresamente en la Audiencia Pública celebrada el 18 de julio de 1997.<sup>128</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que debe reconocerse que la emisión de la Resolución Definitiva fue hecha fuera de tiempo, este Panel considera que no se dejó en estado de indefensión a las Reclamantes, toda vez que en la misma se establecieron los razonamientos lógico-jurídicos por virtud de los cuales la Autoridad Investigadora determinó imponer cuotas compensatorias del Producto Investigado procedente de productores canadienses, teniendo el derecho las propias Reclamantes de interponer el medio de defensa que consideraran procedente para impugnarla, lo cual se actualizó en el presente caso cuando optaron por un medio alternativo para la solución de controversias como lo es el procedimiento de Revisión ante este Panel.

En consecuencia, para este Panel resulta inadmisibles cualquier planteamiento que respecto a un posible estado de indefensión jurídica adujeron las Reclamantes, por lo que no se actualiza la hipótesis contenida en la fracción III del artículo 238 del CFF.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Véase: Transcripción de la Audiencia Pública, p. 141.

<sup>129</sup> Véase: **Artículo 238**. “Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

**III.** Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la

Por otra parte, aunque resulta evidente que en este caso particular no se afectaron las defensas jurídicas de las Reclamantes, este Panel considera que para la Autoridad Investigadora debe quedar claro que la filosofía del artículo 5.5 del Código Antidumping, consiste en que “las investigaciones sean concluidas dentro del término de un año después de su inicio, excepto en circunstancias especiales”. En opinión de este Panel, la inclusión del artículo 5.5. tuvo la intención de asegurar que las Autoridades Administrativas competentes en los países miembros, no pudieran prorrogar indebidamente las investigaciones para mitigar impactos negativos potenciales en el comercio.

El párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, establece específicamente que para la revisión del Panel “se incorporan a este Tratado las leyes sobre cuotas *antidumping* y compensatorias de las Partes, con las reformas que ocasionalmente se les hagan”. Adicionalmente, el párrafo 15 del artículo 1904 del propio tratado, es particularmente importante respecto a las reformas que se deben realizar a las leyes internas, para que cada uno de los países signatarios cumplan con los compromisos derivados del TLCAN. En el caso específico, el inciso f) de la Lista de México contenida en el Anexo 1904.15 del propio tratado, requirió que este país reformara sus leyes sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, a fin de proporcionar: “plazos explícitos y adecuados para que las autoridades investigadoras competentes expidan sus resoluciones ...”, mismos que fueron plasmados en los artículos 52, 53, 57 y 59 de la LCE, siendo congruentes con tal exigencia.

Al respecto, es relevante hacer notar que la racionalidad en los límites de tiempo

propuesta por el TLCAN, se refleja esencialmente en las disposiciones contenidas tanto en las leyes de Canadá como de los Unidos de América y cumplen con los objetivos subrayados en el artículo 1902(2)(d)(ii) del TLCAN.<sup>130</sup>

Cabe advertir, que la investigación sujeta al presente procedimiento de revisión dio inicio el 4 de agosto de 1993, y que por tal motivo tuvo que ajustarse a los plazos señalados en la LCE y, en su caso, al previsto en el artículo 5.5 del Código *Antidumping*, pero no así a las nuevas disposiciones del Acuerdo de la OMC, toda vez que dicho instrumento internacional entró en vigor posteriormente.<sup>131</sup> Sin embargo, la primera indicación que hizo la Autoridad Investigadora en el sentido de pretender haber aplicado el artículo 5.5 del referido Código, para justificar su investigación prolongada, no fue sino hasta el momento de dar respuesta al Memorial de las Reclamantes (26 de julio de 1996).

Este Panel sostiene que de no existir límites legales de tiempo que se consideraran obligatorios para los procesos de investigación sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, se generaría inseguridad jurídica, riesgos, costos excesivos y pérdida de negocios que afectarían a las partes involucradas en una investigación en particular. Tanto los productores nacionales como los importadores y exportadores, aún cuando puedan tener intereses contrarios, es claro que también tienen un interés común que consiste en

---

<sup>130</sup> Véase: **Artículo 1902 (2) (d) (ii)** del TLCAN que señala: “el objeto y la finalidad de este Tratado y de este capítulo que es establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este Tratado, a la vez que se conserven disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales, tal como se desprende de las disposiciones del Tratado, su Preámbulo y Objetivos, y de las Prácticas de las Partes”.

<sup>131</sup> Esta disposición se vio reforzada en la negociación del Acuerdo OMC Ronda de Uruguay, regulando la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994. El artículo 5.10 de este Acuerdo, establece un plazo de 18 meses para la duración de las investigaciones *antidumping*. Este acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 1995.

que se resuelva la investigación de manera expedita.

Para las partes involucradas en un proceso de investigación, es de sumo interés que la resolución sea pronta, y así poder adquirir nuevos compromisos al comerciar con sus bienes, teniendo la certeza de que sus productos no queden sujetos a posibles cuotas compensatorias. Los países signatarios del TLCAN, también tienen un interés primordial en que las decisiones sean expeditas, para poder eliminar la inseguridad jurídica y minimizar los altos costos que en la actualidad se encuentran asociados a la sustanciación de los procedimientos sobre cuotas *antidumping* y compensatorias. De hecho, las investigaciones prolongadas, pueden tener efectos comparables a la imposición de una barrera no arancelaria, en tanto que la demora en las mismas, puede producir un efecto negativo en la economía del país importador, al mitigar las ventajas competitivas asociadas con un comercio más libre.

En conclusión, este Panel considera importante enfatizar que en el presente caso las Reclamantes no demostraron el perjuicio económico o jurídico que les causó o hubiere causado la tardanza excesiva en la emisión de las Resoluciones Preliminar y Final por parte de la Autoridad Investigadora. Sin embargo, no soslaya el agravio que se puede causar a otros Reclamantes en futuras investigaciones administrativas, por lo que si bien es cierto en este caso no se demostró dicho perjuicio económico, concluye en forma determinante que es obligación de la Autoridad Investigadora ceñirse estrictamente a los límites máximos de tiempo establecidos en los mencionados numerales y, de presentarse circunstancias especiales que justifiquen el retraso, motivarlas expresamente en el propio

texto de la Resolución respectiva.

Respecto al argumento de las Reclamantes en el sentido de que operó la *negativa ficta* contenida en el artículo 37 del CFF,<sup>132</sup> este Panel sostiene que la *negativa ficta* en el derecho positivo mexicano, se ha considerado como una ficción jurídica, creada por el legislador en virtud de la cual si una instancia o petición instaurada por un particular ante una autoridad fiscal o administrativa no es resuelta en un plazo de tres meses, ésta se entenderá que lo fue en sentido negativo, dejando al particular en aptitud de hacer valer el medio de impugnación que considere pertinente, o bien, esperar a que se dicte una resolución expresa. En el presente caso, las Reclamantes no presentaron petición ni promovieron instancia alguna ante la Autoridad Investigadora por lo que no están legitimadas a reclamar el sentido negativo que se le pudo dar a una petición que nunca presentaron. En todo caso, las legitimadas para invocar el artículo 37 del CFF serían las empresas solicitantes (Denunciantes) que fueron las únicas que presentaron sus peticiones ante la Autoridad Investigadora. En el supuesto, sin conceder, que las Reclamantes hubiesen presentado su instancia ante la autoridad, es evidente que no hicieron valer medio de impugnación alguno y optaron por esperar a que la autoridad dictara las

---

<sup>132</sup> “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que ésta se dicte”.

Resoluciones Preliminar y Definitiva, por lo que en ningún caso se configura la *negativa ficta*.<sup>133</sup>

Finalmente, respecto al planteamiento de las Reclamantes en el sentido de que al emitir en forma extemporánea sus Resoluciones, la autoridad investigadora quedó sujeta a diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal,<sup>134</sup> este Panel concluye que no ha lugar a pronunciarse sobre el mismo porque en estricto rigor jurídico no se trata de un alegato de hecho o de derecho que le compete estudiar, siendo conveniente precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, en tanto que la investigación y persecución de los delitos incumbe en forma exclusiva al Ministerio Público.

## VI. DAÑO

El análisis realizado por SECOFI sobre el daño atribuible a las importaciones de placa en rollo procedentes de Canadá, se basó en el supuesto de que todas estas importaciones, con

---

<sup>133</sup> Véase: Negativa Ficta y Negativa Expresa en materia fiscal, Recaídas a la misma Petición. Son Resoluciones Diversas con Existencia Propia e Independiente para Efectos del Sobreseimiento en el Juicio de Nulidad. Contradicción de tesis 27/90. Suscitada entre el Sexto y Primer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Cuarto y Quinto en Materia Administrativa del mismo Circuito. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán. Tesis de Jurisprudencia 26/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de dieciséis de junio de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Epoca, 11, julio, 1995, Tesis 2a./J.26/95, p. 77.

<sup>134</sup> A mayor abundamiento, véase: Memorial de las Reclamantes, pp. 41 y 42.

la excepción de las enviadas por ALGOMA a AHMSA, fueron hechas en condiciones de *dumping*<sup>135</sup> y, al acumularse con las importaciones de otros países, se determinó que habían causado daño a los productores nacionales. Es importante resaltar que esta investigación se ocupó del daño real provocado por las importaciones durante el periodo investigado, esto es, el año de 1992, y no de la amenaza de daño.<sup>136</sup>

Al emitir su resolución, SECOFI actuó conforme a lo que consideró fue la mejor información disponible. Se adoptó este método, dado que las Reclamantes ALGOMA, STELCO y DOFASCO no respondieron a los cuestionarios, ni proporcionaron información alguna que fuera relevante. Además, tampoco se tomó en cuenta la información suministrada por TITAN. SECOFI decidió que el margen aplicable a esta "compañía comercializadora" debería ser el mismo que el estimado para el productor de los bienes.<sup>137</sup> De hecho, la información utilizada para apoyar la decisión sobre discriminación de precios en contra de los productores canadienses fue obtenida de los productores nacionales.<sup>138</sup>

En sus Memoriales y en la Audiencia Pública, las Reclamantes alegaron, entre otras cosas, que SECOFI cometió un error al evaluar la relación entre TITAN y DOFASCO al no estimar adecuadamente la similitud de los productos importados y los nacionales. De igual manera, la Autoridad Investigadora omitió tomar en cuenta en sus evaluaciones de daño los

---

<sup>135</sup> Lic. Uruchurtu, el representante de la Autoridad Investigadora, Transcripción de la Audiencia Pública, versión en español p. 68.

<sup>136</sup> Lic. Uruchurtu, el representante de la Autoridad Investigadora, Transcripción de la Audiencia Pública versión en español p. 87.

<sup>137</sup> Párrafo 110 de la Resolución Definitiva.

<sup>138</sup> Párrafo 114 de la Resolución Definitiva y Véase: también las declaraciones del Lic. Uruchurtu, el representante de la Autoridad Investigadora, Transcripción de la Audiencia Pública versión en español p. 80.

incrementos en la capacidad instalada y en la producción de placa en rollo de los productores nacionales, así como los efectos de la devaluación del peso en 1994, las inversiones realizadas por los productores nacionales y otros cambios en la economía nacional después del período de la investigación.

El Panel ha analizado cuidadosamente cada uno de estos alegatos, así como la respuesta de SECOFI a todos ellos, y ha llegado a las siguientes conclusiones:

El Panel coincide con la postura de SECOFI, en el sentido de que la devaluación del peso y la coyuntura económica que prevaleció después de 1992 no son relevantes para la decisión sobre daño en este caso. De acuerdo con la ley, SECOFI puede decidir discrecionalmente en cualquier caso particular si los hechos justifican sólo una resolución de daño o si también debe incluir la "amenaza de daño". Como se dijo anteriormente, en este caso la decisión se refirió al daño real y no a la amenaza de daño y, como tal, la evaluación del daño provocado por las importaciones en condiciones de *dumping* debe limitarse al período de investigación, esto es, 1992.

En los párrafos 509 y 510 de la Resolución Definitiva, se señala que más del 50% de las importaciones de placa en rollo procedentes de Canadá, fueron compradas por empresas que eran clientes directos de los productores nacionales. Con base en esta información y en un examen de la clasificación arancelaria aplicada a los bienes importados, SECOFI llegó a la conclusión de que el producto importado era similar al nacional y que había sido

comercializado a través de los mismos canales de distribución. Adicionalmente, en el párrafo 533, se establece que durante 10 meses de 1992 las importaciones de Canadá se incrementaron 13%, alcanzando 14% del total de importaciones y 4% del consumo interno aparente. En consecuencia, SECOFI, de conformidad con el artículo 67 del RLCE, determinó que las importaciones de origen canadiense fueron significativas durante este período y que debían acumularse con las importaciones de productos similares procedentes de Brasil, Estados Unidos y Venezuela para los efectos de la evaluación del daño.<sup>139</sup>

Por otra parte, los párrafos 549 a 627 de la Resolución Definitiva proporcionan un informe detallado de los factores que SECOFI tomó en cuenta en su resolución sobre daño. A este respecto, el Panel hace notar que SECOFI examinó, junto con otros factores relevantes, todas las cuestiones relativas a la producción nacional, la capacidad instalada, los inventarios, el empleo, las utilidades y los precios, en el proceso de elaboración de la Resolución Definitiva. Asimismo, es importante destacar que en su respuesta escrita al Memorial de las Reclamantes y más tarde, en forma oral durante la Audiencia Pública, el representante de SECOFI abordó cada uno de los puntos planteados por las Reclamantes, argumentando que los consideró para su análisis.

El Panel hace notar que la LCE y su Reglamento disponen que una decisión sobre daño debe fundarse en el análisis del impacto de una variedad de factores en la producción nacional, y en este marco, el requisito más importante es que la Autoridad Investigadora

---

<sup>139</sup> Párrafos 534 y 543 de la Resolución Definitiva.

evalúe todos los factores relevantes. Como resultado de su análisis, SECOFI concluyó que las importaciones originarias de los cuatro países antes mencionados causaron daño a la producción nacional de placa en rollo, debido al considerable crecimiento de las importaciones bajo condiciones de discriminación de precios, tanto en términos absolutos como relativos, y a que los precios de importación fueron sustancialmente más bajos que los precios internos, lo que, por su parte, causó una disminución en el nivel de estos precios, la pérdida de clientes y de participación en el mercado de la industria nacional, con efectos adversos sobre la producción, los ingresos, las utilidades y los inventarios de los productores nacionales durante el período investigado.<sup>140</sup>

En opinión del Panel, SECOFI cumplió con las disposiciones del artículo 39 de la LCE al concluir que la producción nacional sufrió daño debido a la acumulación de importaciones bajo condiciones de discriminación de precios.

La principal cuestión pendiente planteada por las Reclamantes en relación con lo anterior, y que en la perspectiva del Panel tiene una importancia directa para la resolución de daño sobre los exportadores canadienses, es la relativa a la situación de TITAN y al reconocimiento expreso, por parte de SECOFI, de su error al no establecer un margen específico de discriminación de precios para esta empresa.

En relación con lo anterior, el Panel quiso aclarar durante la Audiencia Pública

---

<sup>140</sup> Párrafos 633 de la Resolución Definitiva.

varios puntos relacionados con los datos estadísticos sobre las importaciones provenientes de Canadá durante el período investigado. En vista de que las estadísticas son incompletas, el Panel emprendió un examen cuidadoso de la información estadística contenida en el Expediente Administrativo, y con base en el mismo, ha llegado a las siguientes conclusiones:

**a)** no existe información en el Expediente Administrativo que indique que ALGOMA; STELCO y DOFASCO exportaron en forma directa placa en rollo a México durante 1992.

**b)** el Sistema de Información Comercial muestra que las importaciones de placa en rollo provenientes de Canadá en 1992, ascendieron a la cantidad aproximada de 14400 toneladas, de las cuales 711 fueron compradas por AHMSA de la empresa ALGOMA.

**c)** un examen de las facturas contenidas en el Expediente Administrativo relativas a los embarques de TITAN a México durante 1992, revelan una sorprendente coincidencia entre los volúmenes de estos embarques a México y los que SECOFI atribuye a Canadá en conjunto. De hecho, con base en el Expediente Administrativo, el Panel ha llegado a la conclusión de que el volumen total de las importaciones que SECOFI atribuye a Canadá sólo pudieron haber sido exportadas por TITAN y no por otros proveedores canadienses.

**d)** algunas de las facturas de TITAN indican claramente que algunos de sus productos exportados fueron de “segunda” más que de “primera” calidad.

En consecuencia, como el examen del Expediente Administrativo indica que el único proveedor canadiense de placa en rollo a México en 1992 fue TITAN, una nueva resolución de SECOFI relativa al margen de discriminación de precios para TITAN, en su caso, puede tener por efecto un cambio sustancial en la Resolución Definitiva en la parte referente al daño y al

margen de discriminación de precios que en su caso fuera aplicable a otros proveedores canadienses potenciales.

En este sentido, es importante destacar que una determinación de *dumping* y de daño sólo puede hacerse en contra de productos que, de hecho, se vendan en condiciones de discriminación de precios. Al apreciar esta relación causal fundamental, las autoridades no pueden tomar en cuenta el resto de las importaciones. Así, los márgenes de discriminación de precios de que se trate y el volumen de las importaciones en condiciones de discriminación de precios, están inextricablemente ligados en toda determinación sobre daño. En el presente caso, SECOFI reconoció su error al no establecer un margen de discriminación de precios para TITAN en la Resolución Definitiva. Cualquier margen que se establezca para esta empresa deberá estar fundado en el Expediente Administrativo y, en este momento, el Panel no tiene manera de saber si alguna o todas las exportaciones de TITAN fueron, de hecho, realizadas en condiciones de discriminación de precios. Algunos de estos productos pudieron no haberlo sido, otros podrán tener un margen *de minimis*, y otros más pueden requerir un trato diferenciado por tratarse de productos de segunda calidad. Por implicación, también es probable que haya sido erróneo el volumen de productos en condiciones de discriminación de precios provenientes de TITAN que SECOFI tomó en cuenta en sus resoluciones relativas a la acumulación, a la conclusión de que las importaciones de Canadá fueron significativas, y a la determinación de daño *per se*.

Esta situación se complica aún más por el hecho de que la revisión del Expediente Administrativo por el Panel, confirma que los productos objeto de la investigación provenientes

de Canadá fueron enviados únicamente por TITAN durante 1992. El representante de la Autoridad Investigadora sugirió que otros productores canadienses también exportaron productos a México durante el período de la investigación<sup>141</sup> y que, en consecuencia, se fijó un margen general para Canadá de 31.08%. En virtud de que solamente están implicadas las exportaciones de TITAN y debido a que SECOFI no calculó volúmenes y valores adecuados para esta empresa, este Panel considera que también deben ponerse en duda todos los cálculos con relación a las importaciones de placa en rollo provenientes de Canadá.

En tales circunstancias, este Panel considera que una decisión de la Autoridad Investigadora relativa a un nuevo margen de discriminación de precios para TITAN, debe indicar claramente el volumen preciso de las exportaciones de esta empresa que se hayan realizado en condiciones de discriminación de precios durante 1992, el volumen de productos de segunda de que se trate y los márgenes de *dumping* aplicables a ambos, en su caso. Una vez resuelto esto, SECOFI deberá proceder a incorporar estos nuevos datos en su determinación de si las importaciones en condiciones de discriminación de precios continúan siendo “significativas” y si su acumulación a las importaciones provenientes de otros países sigue siendo apropiada para efectos de la determinación del daño. Adicionalmente, en virtud de que TITAN fue el único proveedor de los productos en cuestión a México durante 1992 y de que deberá hacerse un nuevo cálculo de su margen de *dumping*, este Panel sostiene que debe reconsiderarse la necesidad de una determinación general aplicable a todo Canadá, así como el margen de discriminación de precios adecuado a otros exportadores canadienses.

De lo anterior se desprende que, en opinión del Panel, todos los aspectos del daño

---

<sup>141</sup> Transcripción de la Audiencia Pública (versión en español), p. 160.

durante el período investigado están sujetos a cuestionamiento, en vista de que la Autoridad Investigadora solicitó la devolución para determinar un margen específico para TITAN.

### **1. La Solicitud de Devolución por Parte de la Autoridad Investigadora**

Sobre el particular, el Panel considera importante hacer notar lo siguiente:

(a) En su Resolución Definitiva del 19 de diciembre de 1995, la Autoridad Investigadora declinó establecer un margen específico de discriminación para la reclamante TITAN, argumentando que dicha empresa desempeñaba un papel similar al del departamento de ventas de uno de los productores de los bienes en cuestión.

(b) TITAN y cada una de las otras tres Reclamantes (ALGOMA, DOFASCO y STELCO), presentaron oportunamente el 28 de diciembre de 1995, una reclamación conforme a las Reglas 35 y 39 de las Reglas de Procedimiento, alegando errores de hecho y de derecho cometidos por la Autoridad Investigadora al no establecer un margen específico de discriminación de precios para TITAN.

(c) Las Reclamantes presentaron en tiempo, el 28 de mayo de 1996, un memorial conjunto con los fundamentos y argumentos que apoyan los alegatos contenidos en sus reclamaciones; en dicho memorial la relación entre TITAN y DOFASCO se describió en

los siguientes términos:

#### **"IV. RELACIÓN ENTRE DOFASCO Y TITAN**

La Autoridad Investigadora apreció los hechos en forma equivocada. Desde la contestación a la Resolución de Inicio presentada el 11 de enero de 1994, TITAN probó que era una empresa constituida en los Estados Unidos de América y que era independiente a DOFASCO. Por lo mismo, TITAN contestó en tiempo y forma el formulario y argumentó (y probó) que el principio de valor reconstruido que las Denunciantes solicitaron aplicar no era procedente, ya que en los términos del artículo 32 de la Ley, todas las operaciones de TITAN se realizaron para “permitir cubrir el costo de producción y los gastos generales incurridos en el curso de las operaciones comerciales normales”. Con base en lo anterior, el valor normal de las operaciones de TITAN, debió ser determinado con base en el segundo párrafo del artículo 31 de la Ley, según lo solicitó TITAN en su contestación a la Resolución de Inicio”.<sup>142</sup>

(d) La Autoridad Investigadora, en su Memorial de contestación que presentó oportunamente el 26 de julio de 1996, aceptó su error de no haber determinado un margen de discriminación de precios específico para TITAN, y señaló:

**“Después de un detallado análisis de la Resolución Definitiva, la Autoridad Investigadora ha constatado que erró al no haberle determinado un margen de *dumping* específico a The Titan Industrial Corporation con base en la información que obra en el Expediente Administrativo.(énfasis añadido)**

Por lo anterior, la Autoridad Investigadora solicita a este H. Panel la devolución de la Resolución Definitiva, ordenando que con fundamento en el Artículo 1904 párrafo 8 del Capítulo XIX del Tratado de Libre

---

<sup>142</sup> Véase: el Memorial de las Reclamantes del 28 de Mayo de 1996, p. 25.

Comercio de América del Norte, [...] se devuelva la Resolución Definitiva para que se proceda al análisis de la información proporcionada que obra en el Expediente Administrativo, y en su caso, al cálculo de un margen individual de discriminación de precios para esta empresa”.<sup>143</sup>

(e) SECOFI también solicitó lo siguiente en las conclusiones de su Memorial

#### “PARTE V: PUNTOS PETITORIOS

[...]

**QUINTO.**-- Devolver la Resolución Definitiva materia de la presente revisión a esta Autoridad Investigadora, con el fin de que se proceda a la valoración de la información y pruebas que obran en el Expediente Administrativo y en su caso, se determine un margen de *dumping* específico para la empresa reclamante The Titan Industrial Corporation.

**SEXTO.** -- Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 1904 párrafo 8 del Tratado de Libre Comercio, se confirme en todos los demás puntos de hecho y de derecho, la Resolución Definitiva de las importaciones de placa en rollo originarias y procedentes de Canadá [...]”.<sup>144</sup>

Respecto a los dos puntos petitorios citados, el Panel hace notar que el propósito de las Reglas de Procedimiento es asegurar una revisión justa, expedita y económica de las Resoluciones Definitivas, de acuerdo con los objetivos y disposiciones del Artículo 1904. Desde el 26 de julio de 1996, SECOFI ha manifestado su propósito de corregir la Resolución Definitiva con relación a TITAN. Sin embargo, no le ha indicado al Panel o a las Reclamantes en qué consistió su error, ni el modo en el que éste sería corregido, así como tampoco los efectos de la corrección. No obstante, la Autoridad Investigadora ha solicitado al Panel confirmar todos los demás puntos de la Resolución Definitiva, lo que le permitiría modificarla, pero dejando sin derecho real de réplica a las Reclamantes. Esto

---

<sup>143</sup> Véase: el Memorial de la Autoridad Investigadora del 26 de julio de 1996, pp. 86-87.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 172.

significaría una denegación del debido proceso, esto es, un principio fundamental del procedimiento, por lo que el Panel no puede acordar una devolución en estos términos.

Por otra parte, el Expediente Administrativo al cual se refiere SECOFI se define en el Artículo 1911 como se indica a continuación:

**"Artículo 1911. Definiciones**

Para efectos de este Capítulo:

[...]

**Expediente Administrativo** significa, a menos de que las Partes y otras personas que comparezcan ante un Panel acuerden otra cosa:

(a) toda la información documental o de otra índole que se presente a la Autoridad Investigadora competente, o ésta obtenga, en el curso de un procedimiento administrativo, incluidos cualesquiera comunicaciones gubernamentales relacionadas con el caso, así como cualquier acta de las reuniones con una sola de las partes interesadas que se requiera conservar;

(b) una copia de la resolución definitiva de la Autoridad Investigadora competente, que incluya la fundamentación y motivación de la misma;

(c) todas las transcripciones o actas de las reuniones o audiencias ante la Autoridad Investigadora competente; y

(d) todos los avisos publicados en el diario oficial de la Parte importadora en relación con el procedimiento administrativo."

Como puede verse, el Expediente Administrativo se define de manera amplia para incluir documentos u otra información del dominio público (*i.e.* no confidenciales), documentos u otra información de carácter privado (confidenciales) y documentos u otra información de carácter exclusivo (privilegiados) y de otras fuentes de las que las Reclamantes no tengan conocimiento.

SECOFI puede consultar cualquiera de estos cuatro tipos de información del Expediente Administrativo para corregir su error, por lo que un trato equitativo implicaría

que las Reclamantes tuvieran acceso a la misma información. En consecuencia, la devolución que solicita SECOFI debe hacerse en términos tales que se proteja el derecho de réplica de las Reclamantes, pero sin permitirles reabrir el caso entero.

## **VII. ORDEN DEL PANEL**

En vista de todo lo anterior y conforme al Artículo 1904 (8) del TLCAN, se devuelve a la Autoridad Investigadora la Resolución Definitiva, a fin de que dentro del plazo de 60 días contados a partir de la fecha de notificación de esta orden, dicte una nueva Resolución que no sea incompatible con los términos siguientes:

### **1. RESPECTO A TITAN**

en su nueva Resolución Definitiva, la Autoridad Investigadora deberá:

A) Determinar, únicamente con base en la información contenida en el Expediente Administrativo, si TITAN fue el único exportador de placa en rollo canadiense a México en 1992;

**B)** Establecer definitivamente el volumen de exportaciones de placa en rollo atribuible a TITAN durante 1992, indicando la proporción, en su caso, de productos de calidad de segunda;

**C)** Evaluar, con base en el análisis resultante de los incisos **A)** y **B)**, si el total de las importaciones provenientes de TITAN fueron significativas para efectos de la acumulación, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 67 del RLCE;

**D)** Evaluar, con base en los resultados de lo anterior y del Expediente Administrativo, incluida cualquier consideración sobre acumulación, el daño que hayan sufrido los productores en México por las exportaciones canadienses de TITAN en 1992;  
y

**E)** Fundamentar las conclusiones con respecto a los puntos **A)** al **D)**, identificando las partes relevantes del Expediente Administrativo y señalando las pruebas en se apoyen.

En concordancia con la solicitud de la Autoridad Investigadora en su Memorial del 26 de Julio de 1996, el Panel devuelve la Resolución Definitiva para permitir a la Autoridad Investigadora evaluar la información y las pruebas en el Expediente Administrativo y, tomando en cuenta los resultados del examen de los puntos **A)** al **E)** anteriores, establecer, en su caso, un margen de discriminación de precios específico respecto a las importaciones provenientes de TITAN.

## **2. RESPECTO A OTROS EXPORTADORES CANADIENSES**

Como se indicó arriba, exceptuando el envío de acero de placa en rollo de ALGOMA a AHMSA, el Panel no encontró pruebas en el Expediente Administrativo de que haya habido exportaciones de placa en rollo por parte de estos u otros productores a México durante 1992. Todas las pruebas indican que TITAN fue el único proveedor de estos productos a México durante el periodo investigado. En consecuencia, el Panel ordena que se reconsidere el margen de discriminación de precios para todos los productores canadienses.

## **3. RESPECTO A LAS RECLAMANTES**

Si la Autoridad Investigadora complementa el Expediente Administrativo durante el procedimiento de devolución y las Reclamantes pretenden impugnar el Informe de Devolución con base en la Regla 73 (b) de las Reglas de Procedimiento, las Reclamantes podrán hacerlo, sin reabrir el caso, mediante la presentación de un escrito, para cuyos efectos podrán tener acceso al expediente confidencial. En tales términos queda modificada la Orden del Panel del 21 de mayo de 1997.

Emitida el 17 de diciembre de 1997.

Firmada en el original por:

17 de diciembre de 1997

Fecha.

Gustavo Vega Cánovas,

Gustavo Vega Cánovas,  
Presidente del Panel.

17 de diciembre de 1997

Fecha.

D.M.M. Goldie.

DMM Goldie.

17 de diciembre de 1997

Fecha.

Lucía Reina Antuña.

Lucía Reina Antuña,  
quien adjunta opinión concurrente relativa  
a la Parte III de esta Decisión Final.

17 de diciembre de 1997

Fecha.

W. Roy Hines.

W. Roy Hines.

17 de diciembre de 1997

Fecha.

Rodolfo Terrazas Salgado.

Rodolfo Terrazas Salgado,  
quien adjunta opinión concurrente relativa  
a la Parte III de esta Decisión Final.

## INDICE

**OPINION CONCURRENTENTE DE LOS PANELISTAS LUCIA REINA ANTUÑA Y  
RODOLFO TERRAZAS SALGADO RESPECTO AL CRITERIO DE REVISION,  
FACULTADES DEL PANEL Y APLICACION DE LOS PRINCIPIOS  
GENERALES DE DERECHO, CORRESPONDIENTE A LA PARTE III DE LA  
DECISION FINAL**

	Página
<b>1.- Ubicación de los Paneles Binacionales en el Derecho Internacional</b>	<b>1</b>
<b>2.- Mecanismo Alternativo para la Solución de Controversias</b>	<b>8</b>
<b>3.- Facultades del Panel Respecto al Criterio de Revisión</b>	<b>13</b>
<b>4.- Aplicación de los Principios Generales de Derecho</b>	<b>16</b>

Dada la importancia que reviste el análisis del Criterio de Revisión, las Facultades de un Panel Binacional en México y la aplicación de los Principios Generales de Derecho a que se refiere el párrafo 3 del Artículo 1904 del TLCAN, con fundamento en lo dispuesto en el Regla 72 de las Reglas de Procedimiento del mencionado artículo, los suscritos nos permitimos formular el presente:

**OPINION CONCURRENTE DE LOS PANELISTAS LUCIA REINA  
ANTUÑA Y RODOLFO TERRAZAS SALGADO RESPECTO AL CRITERIO DE  
REVISION, FACULTADES DEL PANEL Y APLICACION DE LOS PRINCIPIOS  
GENERALES DE DERECHO, CORRESPONDIENTE A LA PARTE III DE LA  
DECISION FINAL**

Ciertamente se trata de temas muy controvertidos, sin embargo, los suscritos consideran necesario pronunciarse al respecto, en los términos siguientes:

**1.- Ubicación de los Paneles Binacionales en el Derecho Internacional**

En principio, aceptamos el criterio uniformemente sostenido por la doctrina,<sup>1</sup> en el sentido de que tratándose de la solución de controversias internacionales son dos los medios jurídicos existentes: el arbitraje y el procedimiento ante una Corte Internacional de Justicia.

Dentro de la primera categoría de órganos, es decir, la de los tribunales arbitrales, los suscritos coinciden con quienes conciben al arbitraje como una institución destinada a la solución de los conflictos internacionales que se caracteriza por el hecho de que dos

Estados (o particulares) en conflicto, someten su diferencia a la decisión de una persona (árbitro) o varias personas (comisión arbitral) libremente designadas por ellos, que deben resolver apoyándose en el Derecho o en las normas que las partes acuerden señalarles.<sup>2</sup>

Por otra parte, se advierte que tratadistas de la calidad intelectual de César Sepúlveda,<sup>3</sup> sostienen que aunque para algunos el arbitraje es en esencia diferente a los tribunales de justicia, no existe apoyo para semejante afirmación, pues el arbitraje entraña una decisión obligatoria sobre bases jurídicas como resultado de un compromiso aceptado voluntariamente por los litigantes. Es un proceso de naturaleza jurisdiccional, ya que implica dirimir una posición legal entre las partes.

Ahora bien, se hace notar que hay coincidencia entre los distintos autores,<sup>4</sup> respecto a cuáles son las características generales del arbitraje internacional tanto público como privado, las cuales es necesario precisar a fin de contrastarlas con la situación particular en la que se encuentra ubicado el Panel Binacional. Así, tenemos que:

A) El órgano decisor de la controversia no es un órgano con el carácter formal de jurisdiccional. Se trata de juzgadores elegidos por las partes en controversia.

B) El procedimiento que se sigue está regido por normas jurídicas establecidas por las partes en conflicto.

---

<sup>1</sup>Ortíz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*. México, Harla, 1993, págs. 173 a 182.

<sup>2</sup>Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*. México, Porrúa, 1994, pág. 321.

<sup>3</sup>Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*. México. Porrúa, 1996, págs. 399 y 400.

C) La decisión se dicta conforme a las normas jurídicas de fondo que las partes hayan determinado o que sean aplicables según el Derecho Internacional.

D) Para que una diferencia pueda ser sometida al arbitraje es menester que se produzca consentimiento en tal sentido por los presuntos litigantes.

E) El consentimiento para someter una diferencia al arbitraje puede referirse en especial a esa controversia o puede haberse emitido en forma general para cierto tipo de controversia o para toda controversia, con o sin reservas.

F) Los árbitros decisores pueden ser uno o varios, según lo hayan determinado libremente las partes que aceptan someter una diferencia al arbitraje.

G) Para formalizar el acuerdo de someter una diferencia al arbitraje internacional es menester hacerlo a través de un tratado de arbitraje, o bien, de una cláusula compromisoria que puede abarcar controversias entre Estados o entre particulares, en la inteligencia de que se pueden establecer excepciones sobre cuestiones que no se someterían al arbitraje y que en la práctica se conocen como reservas.

H) Es objeto del acuerdo entre las partes que llevan una controversia al arbitraje, lo siguiente:

---

<sup>4</sup>Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*. México, Porrúa, 1983, págs. 216 y 217.

- a) El número de los árbitros;
- b) La forma de designación de los árbitros;
- c) Las normas de procedimiento para llevar a efecto el arbitraje, y
- d) Las normas de fondo aplicables para resolver el conflicto.

I) Los árbitros no deben exceder los límites que les hayan sido señalados en el compromiso arbitral, en la cláusula compromisoria o en el tratado arbitral.

J) Entre Estados sólo proceden recursos contra el laudo arbitral si así se ha convenido, en caso contrario, el laudo es definitivo. Entre particulares, éstos se deben sujetar a las disposiciones de los tratados internacionales aplicables, que en la generalidad de los casos establecen la posibilidad de que los laudos sean impugnados cuando los árbitros exceden sus facultades.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el Panel Binacional reúne rasgos muy particulares que lo perfilan como un órgano de arbitraje *sui generis* por las razones siguientes:

- Fue establecido para dirimir un conflicto interpartes respecto de una materia especializada, por lo que aún y cuando sus integrantes son designados exprofeso y no requieren ser todos juristas, su misión consiste en aplicar el Derecho a un caso concreto y decidir a quién le asiste la razón en un asunto contencioso.<sup>5</sup> De no aceptarse lo anterior,

---

<sup>5</sup> Según Gilbert R. Winham, el motivo que imperó para establecer la figura de los Paneles Binacionales en el

no se podría entender por qué los párrafos 2 y 3 del artículo 1904 del TLCAN, establecen categóricamente que para efectos de la revisión de una resolución definitiva, el Panel debe aplicar las disposiciones jurídicas en la materia, **en la medida en que un tribunal de la parte importadora podría basarse en tales documentos**, así como el criterio de revisión respectivo y los principios generales del Derecho, **que de otro modo un tribunal de la parte importadora aplicaría**, es decir, si los preceptos aludidos no reconocieran una naturaleza jurisdiccional a la función del Panel Binacional, no tendrían por qué obligarlo a comportarse procesalmente como un tribunal jurisdiccional del país en que se hubiese llevado a cabo la investigación. Esto último es aceptado por la doctrina, la cual en voz de Gilbert R. Winham,<sup>6</sup> asevera que la obligación del Panel consiste en estudiar el expediente administrativo del caso apelado y resolver, de manera general, si la resolución administrativa se sujeta a las leyes nacionales y tiene pruebas suficientes que la sustenten.

- Una diferencia sustancial del procedimiento seguido por el Panel Binacional respecto del arbitraje común, es que mientras en éste las partes participan en la selección o elaboración de las reglas procesales que deben ser aplicadas, en aquél dichas reglas son establecidas con anterioridad por las partes contratantes del TLCAN, por lo cual el particular no tiene más opción que la de sujetarse a ellas. Tales normas presentan cuando menos dos diferentes ámbitos de regulación: el internacional, que se conforma por las disposiciones

---

TLCAN, fue exactamente el mismo que se invocó para el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), precisando que: "...las partes convinieron en que la revisión judicial de los fallos emitidos por organismos nacionales en relación con la aplicación de impuestos *antidumping* o compensatorios sería realizada por los Paneles Binacionales para tender a aquellas personas que, en caso contrario, estarían autorizadas para solicitar una revisión judicial, bajo las leyes nacionales." ("El Mecanismo para la Resolución de Disputas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos" *en México, Estados Unidos, Canadá 1993-1994, op. cit.*, pág. 130.

<sup>6</sup> *Idem.*

contenidas en el propio tratado, que se encuentran relacionadas con reglas multinacionales como las previstas en el GATT y sus Códigos de Conducta; y el nacional, que se integra por las disposiciones jurídicas en la materia, cuya observancia irrestricta debe ser vigilada por los Paneles Binacionales al emitir sus decisiones. Consideramos que la doctrina<sup>7</sup> es también contundente cuando concluye que los Paneles no tienen facultades para crear leyes independientes, sino que deben actuar con apego a las del país importador, por tanto, si bien la resolución de *dumping* o subsidio puede variar de uno a otro país, esa decisión será respaldada siempre que la autoridad administrativa la haya emitido con apego a la legislación nacional. Sin lugar a dudas, debido a la concurrencia de los elementos citados anteriormente, se satisface en forma muy peculiar una situación de equidad en este tipo de procedimientos, en virtud de que la Autoridad Investigadora está obligada a participar en este mecanismo alternativo de solución de controversias cuando el particular lo elige, pero éste no participa en la selección de las reglas por haber correspondido ello a las partes contratantes del TLCAN.

- Es evidente que el Panel Binacional carece de facultades para ejecutar sus decisiones finales, lo cual no necesariamente significa que dicha particularidad lo reafirme como un órgano típicamente arbitral, pues debe recordarse que la falta de esa facultad ejecutiva puede ser una nota característica atribuible a cualquier tribunal, ello desde luego, en función del tipo de atribuciones que la ley respectiva le confiera, ya sea de simple anulación o de plena jurisdicción. En el caso del Panel Binacional, cuando el párrafo 8 del artículo 1904 del TLCAN, establece que al emitir su decisión final podrá confirmar la

---

<sup>7</sup>*Ibidem*, pág. 131.

resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión, es incuestionable que está reconociendo dos aspectos jurídicos muy importantes con relación al Panel Binacional: a) que el fallo correspondiente está dotado de obligatoriedad, esto es, que para las partes resulta imperativo e ineludible su acatamiento,<sup>8</sup> y b) que se trata de un tribunal arbitral con jurisdicción de nulidad para efectos, es decir, con la potestad de determinar la invalidez del acto impugnado, a fin de que la autoridad administrativa que lo emitió lo sustituya por otras providencias, de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial. Siendo todo ello una consecuencia lógica de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 1904 del propio tratado, el cual dispone que el Panel debe revisar la resolución administrativa para dictaminar si estuvo o no de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la parte importadora.

- El Panel Binacional dado su carácter mixto presenta dificultades particulares para su análisis, pues no ha sido abundantemente tratado por la doctrina. Ahora bien, podemos identificar otros tribunales mixtos de arbitraje como es el caso del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), este tipo de tribunales de arbitraje, tienen la característica de mixtos debido a la participación de un Estado y un

---

<sup>8</sup> En efecto, hay que recordar que el párrafo 9 del artículo 1904 del TLCAN, señala que el fallo de un Panel será obligatorio para las partes implicadas en el asunto concreto, disposición que es explicada por Hugo Perezcano Díaz, en los términos siguientes: “No debe confundirse la obligatoriedad con la falta de coercitividad. Como ya se mencionó, toda resolución en un procedimiento de esta naturaleza es obligatoria. Sin embargo, el tercero imparcial carece de la facultad de ordenar la ejecución forzada de la resolución. En los procedimientos entre Estados, el cumplimiento de la resolución se reduce a una decisión soberana del país en cuya contra se dictó el laudo. Por tal motivo, el incumplimiento de la resolución, sólo puede dar lugar a mecanismos compensatorios o de presión política. En los demás casos, deben seguirse los procedimientos internos de reconocimiento y ejecución de resoluciones, ante los tribunales nacionales competentes, para que éstos ordenen la ejecución mediante el empleo de la fuerza pública.” (“La Solución de Controversias en el Marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” en *El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano. Análisis y*

particular como partes en el procedimiento; ello origina problemas de naturaleza peculiar respecto a la forma en que los tribunales de arbitraje mixtos son establecidos, la manera en que emiten sus decisiones y la fuente de Derecho a la que deben acudir para resolver,<sup>9</sup> así como el carácter de las partes litigantes que ante ellos intervienen. En la revisión ante el Panel Binacional pueden intervenir todas aquellas personas, nacionales o extranjeras y Estados, que tengan algún interés jurídico y hayan sido afectados por la imposición de cuotas *antidumping* o compensatorias en una resolución emitida por la autoridad investigadora de un gobierno determinado.<sup>10</sup>

## **2.- Mecanismo Alternativo para la Solución de Controversias**

Es conveniente distinguir el procedimiento que se lleva en primera instancia ante la autoridad administrativa como un procedimiento indagatorio especializado, caracterización por virtud de la cual se debe reconocer a dicha autoridad y a ese procedimiento el principio de deferencia. En efecto, la sustanciación y resolución del procedimiento administrativo compete a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es decir, se trata de un procedimiento de carácter técnico que tiene como finalidad investigar si se han dado o no los supuestos que ameritan la imposición de cuotas *antidumping* o compensatorias. En tanto que el que se sigue en segunda instancia ante el

---

*Perspectivas*. Sergio López Ayllón, coordinador. México, UNAM, 1997, pág. 280).

<sup>9</sup>A mayor abundamiento véase: Toope, Stephen J., *Mixed International Arbitration. Studies in Arbitration between Estates and Private Persons*. Cambridge University Press, 1990.

<sup>10</sup> Hay quienes prefieren catalogar a los Paneles Binacionales como órganos arbitrales intermedios o híbridos, explicando el motivo de su origen y evolución por la necesidad de los particulares de acudir a sus gobiernos para la defensa de sus intereses derivados de tratados internacionales, ante violaciones de otro Estado, sin que puedan hacerlos valer por sí mismos, lo que ha provocado la aparición, relativamente reciente de procedimientos intermedios o híbridos, cuyos sujetos activo y pasivo, respectivamente, son los particulares y el Estado.

Panel es un procedimiento de revisión al que acuden las partes como un mecanismo alternativo para la solución de una disputa en materia de comercio internacional, siendo su objetivo según se establece en el párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, determinar si la resolución definitiva emitida por la Autoridad Investigadora estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en la materia.

De lo anterior concluimos que resulta evidente que el procedimiento que se tramita ante la Autoridad Investigadora es netamente administrativo y ante el Panel es materialmente jurisdiccional con rasgos sumamente especiales.

Ahora bien, por cuanto hace a precisar cuáles son las características del presente procedimiento, se considera que es importante entender cabalmente la disposición expresa contenida en el párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN.

En México, es incuestionable que quien acude al Tribunal Fiscal de la Federación, lo hace en defensa de un interés jurídico que ha resultado lesionado por un típico acto autoritario, independientemente de la materia de que se trate, pues es pertinente recordar que dicho órgano jurisdiccional no sólo se ocupa de conocer estrictamente de asuntos tributarios, sino también, de causas contenciosas originadas por la actividad administrativa del Estado. Por tanto, ante dicha instancia se ventila un litigio en el cual una de las partes está investida de imperio, es decir, bajo el carácter de autoridad pública que en ejercicio de funciones legales, materializa uno o varios actos que dañan la esfera jurídica de un particular que, en consecuencia, acude ante la instancia jurisdiccional para tratar de

demostrar que la actuación de dicha autoridad transgredió determinadas normas jurídicas.

En este orden de ideas, estimamos conveniente destacar este aspecto en lo que concierne al procedimiento que debe seguirse ante un Panel Binacional, ya que si esta vía es elegida excluyendo a la que en términos generales se ha descrito en párrafos anteriores (instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación), evidente y lógicamente debe compartir la naturaleza impugnativa antes precisada; lo cual se corrobora con la finalidad que persigue el mecanismo alternativo de solución de controversias, que es justamente la que señala en forma expresa el citado párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, es decir, lo que se busca a través del procedimiento de revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, es que el Panel Binacional como tercero imparcial dictamine si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en la materia, en otras palabras, se trata de una especie de control de legalidad de un acto administrativo que es impugnado por alguna causa de presunta contravención normativa.

Lo anterior sirve para esclarecer el por qué al igual como sucede con el Tribunal Fiscal de la Federación, ante un Panel Binacional es frecuente que los reclamantes hagan valer a título de alegatos de derecho, la violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución, toda vez que dichos preceptos constitucionales salvaguardan el principio de legalidad que debe garantizar precisamente un Panel Binacional, por lo que toda aquella presunta violación que se hace consistir en irregularidades procesales, en incumplimiento de formalidades esenciales de procedimiento y en incompetencia de la autoridad administrativa, se traduce en el medio jurídico mexicano, en supuestos de ilegalidad que de

ser acreditados producen que dicho Tribunal declare la nulidad de los actos impugnados, o bien, que el Panel Binacional ordene la devolución del expediente administrativo a la autoridad competente, a fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión, tal y como lo establece el párrafo 8 del artículo 1904 del TLCAN.

En consecuencia, como lo ha sostenido la jurisprudencia del Poder Judicial Federal en México, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene que lidiar con este tipo de planteamientos jurídicos, sin que en ningún caso y por ningún motivo, se asuma que se trata de cuestiones constitucionales, ni que él se erija en un tribunal de amparo, pues, se insiste, la posible transgresión de los artículos 14 y 16 constitucionales, pudiendo consistir en una violación indirecta a la Constitución, **en realidad se trata de una violación directa a preceptos de la legislación secundaria**, cuya observancia debe ser salvaguardada por el tribunal de la parte importadora y, consecuentemente, por el Panel Binacional que eventualmente se integre para conocer de este tipo de planteamientos.

Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones, la siguiente tesis jurisprudencial que como precedente judicial contiene razonamientos que si bien están referidos al Tribunal Fiscal de la Federación, los suscritos estiman que igualmente pueden entenderse aplicables al Panel Binacional.

**“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.-** La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde

a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de ‘TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO’, y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.

### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Epoca:

Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S.A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S.A. de C.V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S.A. de C.V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.

Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S.A. de C.V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.

Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S.A. de C.V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.”

De lo anteriormente expuesto, resulta evidente que al resolver el mecanismo alternativo de solución de conflictos, el Panel debe pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que hayan sido reclamados conforme al criterio de revisión establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

### **3.- Facultades del Panel Respecto al Criterio de Revisión**

Los suscritos aceptamos que la jurisdicción de un Panel Binacional está delimitada normativamente por lo dispuesto en el artículo 1904 del TLCAN, así como en las reglas de procedimiento derivadas de dicho precepto, las cuales según lo prescribe su numeral 2, tienen como objetivo hacer posible la aplicación del procedimiento de revisión ante los Paneles y asegurar que la misma se lleve a cabo de manera justa, expedita y económica.

Asimismo, consideramos conveniente destacar el contenido literal del párrafo 3 del referido artículo 1904 del TLCAN, el cual faculta y a la vez impone a los Paneles, la atribución de aplicar los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911, y que en el caso de México es el establecido efectivamente en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente,<sup>11</sup> así

---

<sup>11</sup> Cabe advertir que la frase “basado solamente en el expediente” que literalmente se emplea en el inciso c) del

como también los principios generales de Derecho que de otro modo un tribunal de la parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la Autoridad Investigadora competente.

Sin duda, lo anterior amerita ser desmenuzado para una mejor comprensión:

En cuanto a si el criterio de revisión debe considerarse referido exclusivamente a las causales de ilegalidad previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o por cualquier otra ley que lo sustituya, los suscritos consideramos que no existe la menor duda, pues sostener algo distinto significaría interpretar de manera equivocada una disposición contenida en un tratado internacional, máxime cuando la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el párrafo 1 de su artículo 31, determina que: “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”; de lo cual se colige que pretender incluir dentro del criterio de revisión otros preceptos legales no previstos expresamente en la norma del tratado en cuestión, sería apartarse totalmente del sentido corriente atribuible a los términos en que el TLCAN se encuentra redactado. No siendo óbice para la anterior conclusión, el hecho de que se afirme que el referido artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, no puede ser aplicado aisladamente, pues precisamente éste fue el propósito de las partes negociantes

---

Anexo 1911, no debe entenderse referida exclusivamente a lo que el diverso artículo 1911 del TLCAN define como “expediente administrativo”, pues si bien éste es indispensable para que el Panel pueda revisar la legalidad de la actuación de la Autoridad Investigadora, también es cierto que hay un expediente que se podría denominar “jurisdiccional” y que es formado en virtud del propio procedimiento de revisión ante el Panel. Dicho expediente contiene las reclamaciones, contestaciones, memoriales, incidentes y órdenes recaídas a éstos, así como todas las pruebas y anexos aportados por las partes, incluida obviamente, la transcripción de la Audiencia Pública.

del TLCAN, ya que se trata de un criterio de “revisión” más no de “resolución”, es decir, es el criterio con base en el cual el Panel debe analizar la resolución de la Autoridad Investigadora, pero no implica el criterio que el Panel debe emplear para resolver la controversia. Esta última consideración, sirve también para refutar que los artículos 237 (que por cierto se refiere a los requisitos que debe reunir la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación) y 239 de dicho código, sean indispensables para que el Panel precise el sentido de su decisión final. En efecto, pues por cuanto hace al primero de ellos, su invocación deviene improcedente por existir regla expresa que nos precisa los requisitos que debe reunir la decisión final de un Panel,<sup>12</sup> en tanto que el segundo de los preceptos también deviene inaplicable, toda vez que el propio artículo 1904 del TLCAN, consigna en el párrafo 8, lo que podría entenderse como “criterio de resolución,” o bien, los posibles sentidos en que puede dictarse una decisión final, a saber: la confirmación de la resolución definitiva (cuando no se configura causal de ilegalidad alguna) o el reenvío de la misma para que la autoridad administrativa adopte medidas no incompatibles con la decisión final (cuando se actualice alguna causal de ilegalidad); prescripciones éstas que interpretadas conforme al sentido corriente de los términos literales en que fueron concebidas, excluyen la posibilidad de que el Panel declare expresamente la nulidad absoluta de la resolución administrativa impugnada, ya que en el caso de que se acredite la ilegalidad de la resolución respectiva, la decisión de devolución o reenvío implica que la autoridad tiene la facultad discrecional para determinar la forma como dará cumplimiento al fallo, siempre que las medidas que adopte no sean incompatibles con éste, pues de suceder así, el afectado tiene el derecho de que el propio Panel revise las medidas que la

---

<sup>12</sup> “72. La decisión del panel se dictará por escrito y estará fundada y motivada ...”

Autoridad Investigadora haya adoptado como resultado de la devolución y, consecuentemente, emita una decisión al respecto.

#### **4.- Aplicación de los Principios Generales de Derecho**

Un aspecto fundamental del párrafo 3 del artículo 1904 del TLCAN, es el relativo a la atribución que se le confiere al Panel Binacional de aplicar no sólo el criterio de revisión correspondiente, sino también los Principios Generales de Derecho que de otro modo un tribunal de la parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente; máxime cuando las decisiones finales que hasta la fecha han emitido otros Paneles, no han realizado un estudio profundo sobre esta cuestión, posiblemente dada la dificultad que reviste el abordar un tópico que se encuentra muy vinculado con la Filosofía del Derecho y que en México no ha sido abundantemente tratado ni por la doctrina ni por la jurisprudencia.<sup>13</sup>

Sin embargo, a juicio de los suscritos, el esclarecimiento de este punto es de una

---

<sup>13</sup> En efecto, el Panel que decidió el caso MEX-94-1904-01, sólo se limitó a sostener que el criterio de revisión que tiene que aplicar un Panel “comprende dos partes”, la primera consistente en el criterio establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente, y la segunda, que se refiere a los Principios Generales de Derecho que de otro modo un tribunal de la parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente, sin embargo, en ningún momento explica por qué los mencionados principios deben entenderse como una “segunda parte del Criterio de Revisión”; el Panel que decidió el caso MEX-94-1904-02, se concretó a afirmar que “para un caso mexicano de antidumping, los Paneles Binacionales deberán aplicar los criterios de revisión y los principios generales de derecho que el Tribunal Fiscal aplicaría al revisar la misma resolución definitiva emitida por la SECOFL...”, agregando que los Principios Generales de Derecho también se definen en el propio tratado (artículo 1911), pero de manera enunciativa, por lo que deben tomarse en consideración aquéllos principios que aplicaría un tribunal del país importador respecto de esta materia; el Panel que resolvió el caso MEX-94-1904-03, después de reconocer la aplicabilidad de los Principios Generales de Derecho, se limitó a mencionar que los mismos “incluyen principios tales como: la legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos”, todo ello, con fundamento en el artículo 1911 del TLCAN; y finalmente, el Panel formado para la resolución del caso

importancia realmente notable, ya que permite establecer otra diferencia sustancial entre las facultades que tienen los Paneles Binacionales respecto de las otorgadas a los órganos jurisdiccionales en México, los cuales de conformidad con lo previsto por el último párrafo del artículo 14 constitucional<sup>14</sup> y su interpretación tanto legal como jurisprudencial, sólo pueden acudir a los referidos principios en caso de ausencia de norma aplicable, es decir, en el sistema jurídico mexicano los Principios Generales del Derecho solamente son aplicables ante lo que se conoce como laguna de la ley, por lo que a través de ellos se integra el Derecho más no se interpreta, pues sólo se puede interpretar la norma existente<sup>15</sup>.

---

MEX-96-1904-03, también se concretó a considerar los Principios Generales de Derecho como una “segunda parte del Criterio de Revisión”, pero sin razonar el por qué de su afirmación, no obstante, la decisión final reconoció en forma expresa que: “Los Principios antes mencionados son los que han orientado a este Panel en el Procedimiento de Revisión presente”.

<sup>14</sup> “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. Este precepto constitucional debe entenderse referido a todas las materias jurídicas con excepción de la penal que en México no admite forma alguna de integración normativa.

<sup>15</sup> A mayor abundamiento, respecto a los Principios Generales del Derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis jurisprudencial, misma que se cita como precedente judicial a fin de ilustrar las consideraciones anteriores.

**“PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU ARTÍCULO 14 RECONOCE LA APLICABILIDAD DE LOS.** Para fijar el concepto de los principios generales del derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido dos criterios:

1. En el primero, relacionado con el derecho positivo, declara que ‘son los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las que se han expedido después de 1917, sino que también las anteriores a la Constitución de 1917’. *Quinta época. Tomos XIII, 1924 y XLIII, 1935, pp. 995 y 858, respectivamente.*

2. En el segundo, que pudiéramos llamar de índole filosófico, establece que: ‘son verdades jurídicas notorias, indiscutiblemente de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera dado si hubiera estado presente o habría establecido si hubiera previsto el caso, siendo condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deben llenar’.

*Quinta Época. Tomo LV, 1938, pág. 2,641.*” (Góngora Pimentel, Genaro David y

En el caso de un Panel Binacional, lo primero que se debe tener presente es que los Principios Generales de Derecho a que se refiere el párrafo 3 del artículo 1904 del TLCAN, no pueden ser considerados como una “segunda parte” del criterio de revisión aludido en ese mismo párrafo y precisado en el Anexo 1911 del propio tratado, es decir, el criterio de revisión tiene un carácter único y no admite divisiones de ninguna especie, toda vez que según se ha sostenido en esta misma opinión concurrente, pretender incluir dentro de dicho criterio otros preceptos o principios no previstos expresamente en el referido Anexo 1911, sería apartarse totalmente del sentido corriente atribuible a los términos en que el propio TLCAN fue redactado, lo cual implicaría faltar a la regla de interpretación que impone el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En otras palabras, para los Paneles que se forman en México, la única referencia normativa válida que a título de criterio de revisión debe ser aplicada, es precisamente la contenida en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues consagrarlo de manera exclusiva fue el propósito de las partes negociantes del TLCAN, ya que se trata de un criterio de revisión más no de resolución, o sea, la base sobre la cual el Panel debe analizar la resolución de la autoridad investigadora para emitir su propio fallo.

A mayor abundamiento, la propia interpretación literal del citado párrafo 3 del artículo 1904 del TLCAN, no deja duda de que al utilizarse la conjunción copulativa “y” que sirve para unir palabras o cláusulas en concepto afirmativo y que desempeñan el

---

Miguel Acosta Romero, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*. México, Porrúa, 1987, págs. 328 y 329).

mismo oficio gramatical<sup>16</sup>, la intención fue aludir a dos conceptos esencialmente distintos, por un lado, al criterio de revisión, y por el otro, a los Principios Generales de Derecho. Por las consideraciones anteriores, en opinión de los suscritos la inclusión de los Principios Generales de Derecho en el texto analizado del TLCAN, deriva de la premisa elemental de que la labor de aquél que tiene que juzgar y resolver una controversia concreta, no consiste nada más en realizar deducciones lógicas que parten de normas jurídicas escritas, es decir, la aplicación del Derecho no es reductible a lo que se desprenda lógicamente de los preceptos que se deben aplicar, pues las normas jurídicas rigen conductas sociales que por su propia naturaleza implican cambio y transformación continua, de ahí que los textos jurídicos nunca se elaboren con una visión circunscrita a condiciones particulares de tiempo y lugar determinados, pues éstas varían constantemente y el juzgador se ve en la necesidad de aplicar el Derecho de manera flexible y buscando que los valores esenciales de justicia y equidad puedan conseguirse con la emisión del fallo respectivo.

De haber omitido los negociadores del TLCAN la posibilidad de que un Panel Binacional aplicara los Principios Generales de Derecho, sin lugar a dudas hubieran incurrido en una falta inexcusable, máxime cuando diversos e importantes instrumentos de carácter internacional han hecho referencia expresa a los mismos, siendo el caso por ejemplo, de: los Estatutos de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de la Corte Internacional de Justicia, de 1829 y 1945, respectivamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Tratado Institutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, el Tratado del Euratom de ese mismo año, y el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>16</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, España, 1992, pág. 1500.

Civiles y Políticos de 1966<sup>17</sup>.

Así pues, en opinión de varios autores<sup>18</sup>, los Principios Generales en el Derecho Internacional pueden ser comprendidos en tres categorías: a) los extraídos de la idea misma del Derecho (porque las normas jurídicas deben ser razonables); b) los implícitos en una determinada institución jurídica (porque toda convención supone un consentimiento libre sobre objeto lícito), y c) los sustentados en general por el derecho positivo interno de las naciones civilizadas (por ejemplo, la buena fe, la ilicitud del enriquecimiento sin causa, la autoridad de la cosa juzgada, la prohibición del abuso de derecho, la obligación de indemnizar por incumplimiento de obligaciones legales, entre otros).

Al margen de lo anterior, los suscritos consideramos que para que se dé la aplicabilidad de los Principios Generales de Derecho en el ámbito internacional, es menester que se cumplan tres requisitos fundamentales: a) que sean reconocidos por el derecho interno de los países civilizados; b) que sean aceptados por la comunidad internacional, y c) que sean comunes a todos los estados miembros con independencia del sistema jurídico al que pertenezcan<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Azúa Reyes, Sergio T., *Los Principios Generales del Derecho*. México, Porrúa, 1986, págs. 16-19.

<sup>18</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXIII, Buenos Aires, Argentina, Driskill, S.A., 1995, págs. 156 y 157.

<sup>19</sup> Este último aspecto es realmente trascendental, pues debe tenerse presente que las naciones que forman parte del TLCAN, pertenecen a sistemas jurídicos distintos, pues mientras Canadá (con excepción de Quebec, que corresponde al Civil Law) y Estados Unidos se inscriben en el de Derecho Anglosajón o Common Law, mismo que es de formación histórica y tradicional, pues se originó en los usos y costumbres de las primitivas comunidades inglesas, los que, con el transcurso del tiempo, se fueron convirtiendo en normas jurídicas consuetudinarias en virtud de las resoluciones de los tribunales y de las reformas a la legislación positiva, por lo que son tres elementos esenciales los que contribuyen a su conformación: a) el consuetudinario; b) el casuístico o jurisprudencial, y c) el legislativo; México se ubica en el de Derecho Romano-Germánico o Civil Law, que se caracteriza por ser un derecho legislado en el que las normas jurídicas se elaboran y ordenan con precisión, debiendo ser aplicadas por los jueces

Bajo este contexto, a nuestro juicio no se puede minimizar la referencia a los Principios Generales de Derecho que está contenida en el párrafo 3 del artículo 1904 del TLCAN, ni mucho menos, darle un valor secundario que pondría en entredicho toda la doctrina que inspira su instauración al servicio de la administración de justicia; de no ser así, ¿por qué entonces tomarse la molestia de mencionarlos genéricamente en el párrafo citado y enunciativamente en el artículo 1911<sup>20</sup> del propio tratado?

Ahora bien, para los suscritos no pasa inadvertido que un Panel formado en México tiene que enfrentarse a la concepción que tradicionalmente se ha tenido respecto de los Principios Generales de Derecho, en el sentido de que su aplicación sólo resulta procedente en ausencia de ley, sin embargo, consideramos pertinente destacar las distintas funciones que eventualmente pueden desempeñar los referidos principios.

En efecto, de acuerdo con Manuel Atienza Rodríguez<sup>21</sup>, ciertamente los Principios Generales no se utilizan únicamente para integrar lagunas, sino también para interpretar el derecho, dictar nuevas normas, etc.; asimismo, María José Falcón y Tella<sup>22</sup> citando a Norberto Bobbio, distingue tres funciones específicas de los Principios Generales del

---

conforme al texto claro y expreso de la ley, se trata de un sistema jurídico que cuenta con instituciones organizadas en forma codificada, donde la legislación y su interpretación judicial juegan un papel relevante, pues deben estar en consonancia con el pensamiento social, económico y político de la época.

<sup>20</sup> Cabe precisar, que el artículo 1911 del TLCAN, señala de manera enunciativa algunos de estos principios como lo son: legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos.

<sup>21</sup> Atienza Rodríguez, Manuel, *Sobre la Analogía en el Derecho. Ensayo de Análisis de un Razonamiento Jurídico*. Madrid, España, Civitas, S.A., 1986, pág. 185.

<sup>22</sup> Falcón y Tella, María José, *El Argumento Analógico en el Derecho*. Madrid, España, Civitas, S.A., 1991, pág. 142.

Derecho: a) interpretativa, que consiste en desentrañar el sentido y alcance de la norma jurídica; b) integradora, que implica crear una regla o norma inexistente pero necesaria para resolver una controversia, y c) directiva, es decir, orientadora para el propio legislador al momento de realizar su tarea legislativa.

En mérito de lo expuesto, para los suscritos es incuestionable que el Panel formado en México válidamente puede asumir que los Principios Generales de Derecho fueron establecidos en el TLCAN, para cumplir con las dos primeras funciones, pues no se acepta que la interpretación literal del párrafo 3 del artículo 1904, lo constriña a aplicar los mismos única y exclusivamente ante una eventual laguna legal, ya que independientemente de que el texto en comento adolece de claridad, visto a la luz de una recta interpretación gramatical, no necesariamente lleva a la conclusión de que el propósito haya sido que el Panel aplicara dichos principios “de igual manera que”, “como lo haría” o “de la misma forma que”, el tribunal de la parte importadora<sup>23</sup>.

Por el contrario, reconocer esta doble función de los Principios Generales del Derecho es plenamente congruente con los objetivos y fines del TLCAN, los cuales

---

<sup>23</sup> De la interpretación gramatical del precepto en comento, se desprenden dos posibilidades: En una lectura denotativa del texto (intención del significado de las palabras expuestas en esa sintaxis), se lee: “El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el anexo 1911 y los principios generales de derecho mismos que un tribunal de la parte importadora aplicaría ...”; en tanto que, en una lectura connotativa del texto (intención del discurso expuesto en ese sentido), se lee: “El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el anexo 1911 y los principios generales de derecho que, en la circunstancia de que ello fuera posible (viable, válido, etc.) el tribunal, al que recurriera la parte importadora, del mismo modo aplicaría”. Las dos lecturas arrojan como corolario que desde la perspectiva semiológica ambas lecturas dicen lo mismo, por consiguiente, la universalidad del discurso es restringida y su particularidad extendida, por lo que es posible redactarlo con mayor o menor número de palabras.

también constituyen una regla obligatoria de interpretación del mismo, según lo dispone el referido artículo 31 de la Convención de Viena, siendo evidente que la naturaleza flexible y dinámica de los Principios Generales de Derecho, permite que los Paneles cumplan con lo indicado en el párrafo 1 del artículo 102 del propio tratado, en el sentido de el procedimiento para la solución de las controversias derivadas del Capítulo XIX sea realmente eficaz.

En conclusión, el Panel Binacional puede y debe aplicar en forma directa los Principios Generales de Derecho cuando así lo estime conveniente, sin que esto signifique que pueda convertirse en una especie de tribunal de equidad que prescinda de las disposiciones jurídicas expresas cuya observancia está obligado a salvaguardar, por el contrario, la utilización de dichos principios en su doble aspecto funcional, es decir, de interpretación y, en su caso, de integración de la ley, le permiten ponderar todas las circunstancias particulares y especiales que rodean a un caso determinado, a fin de llegar a una decisión justa y equitativa de la controversia que le ha sido planteada<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Para fines meramente ilustrativos, los suscritos consideran interesante hacer una recapitulación de los conceptos que sobre Principios Generales del Derecho se han vertido a lo largo del tiempo: “Principios de Derecho Natural; principios que se identifican con la justicia; principios dictados por la razón y admitidos por el Derecho; reglas universales de razón para dar soluciones particulares, justas y equitativas; derecho universal común generado por la naturaleza y subsidiario por su función, aplicado como supletorio de las lagunas del derecho; pautas normativas o directrices de lo que debe ser. Igualmente han sido considerados como principios admitidos por la práctica; principios del derecho romano; principios que informan y vivifican el derecho objetivo; invitación de la ley al juez para que cree el Derecho; derecho científico; criterios supremos para la integración de las lagunas; normas fundamentales o normas base de la ciencia, ‘trabazones maestras’ necesarias para la subsistencia de un sistema efectivo; normas directivas o principios cardinales que indican la orientación ético-política de un sistema; normas indirectas; pautas normativas o directrices de lo que debe ser, incluso, estos principios han sido entendidos como un medio utilizado por la doctrina para liberarse de los textos que no responden a la opinión jurídica dominante.” (Azúa Reyes, Sergio T., *Los Principios Generales del Derecho*, op. cit., págs. 81 y 82).

Por otra parte, las Máximas Jurídicas que comúnmente son invocadas por los tribunales mexicanos a manera de Principios Generales del Derecho, son las siguientes: “1. La ignorancia de la ley no exime de

Finalmente, cabe agregar que para los Panelistas Lucía Reina Antuña y Rodolfo Terrazas Salgado, es gratificante advertir que ha ido cambiando la postura jurisprudencial en torno al sentido y alcances de los Principios Generales del Derecho en México, por lo que nos permitimos citar a manera de precedente judicial, la tesis más reciente que sobre el particular ha sustentado el Poder Judicial de la Federación.

**“PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO.** Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión -para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría d

---

su cumplimiento; 2. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal; 3. Lo que no está prohibido, está permitido; 4. El que afirma está obligado a probar; 5. No hay pena sin ley; 6. Quien puede lo más, puede lo menos; 7. Los hechos negados no necesitan prueba; 8. No hay impuesto sin ley; 9. El primero en tiempo, es primero en derecho; 10. El que no hace lo que debe, hace lo que no debe; 11. Donde la ley no distingue, no se tiene por qué distinguir; 12. La prueba incumbe al demandante; 13. Nulo el cobro de tributo, nula debe ser declarada la multa y recargos; 14. La fuerza mayor es como la necesidad, y eximen hasta el cumplimiento de la ley; 15. A lo imposible nadie está obligado; 16. Donde hay la misma razón, es aplicable la misma disposición legal; 17. Nadie responde de actos ajenos; 18. Ningún pacto exime la observancia de la ley; 19. No hay más testigo que el papel escrito; 20. Quien da un mandato debe ser tenido como si actuara verdaderamente el mismo; 21. No se puede ser juez y parte de una causa; 22. Nadie tiene derecho a hacerse justicia por su propia mano; 23. La duda beneficia al acusado; 24. No dos veces sobre la misma cosa; 25. Donde no hay ambigüedad, no cabe interpretación; 26. Lo que es nulo no produce ningún efecto; 27. El cumplimiento de la ley es inexcusable; 28. El derecho de cada uno, merece el respeto de los demás; 29. El embargo es mera garantía, sin implicar perjuicios de derecho; 30. El embargo no varía la condición del derecho; 31. El hecho incumbe a las partes, el derecho es función del juez o el magistrado; 32. El que no hace lo que debe, puede ser sancionado; 33. El que retarda la entrega, incurre en mora; 34. Es inadmisibles toda interpretación que conduzca al absurdo; 35. La recusación es un derecho y no una ofensa al recusado; 36. La sentencia sólo obliga a las partes; 37. Las leyes nuevas respetan los derechos adquiridos; 38. Las obligaciones no se presumen, hay que demostrarlas; 39. La cosa que ha sido hecha entre unos, no perjudica ni aprovecha a los demás; 40. Está prohibido el enriquecimiento ilegítimo; 41. El dolo jamás debe reportar utilidad; 42. La buena fe se presume siempre, sino se prueba la existencia de la mala; 43. No hay delito sin ley; 44. Los acuerdos deben ser respetados; 45. Nadie puede ser condenado por sospechas; 46. La especie deroga al género, y 47. El dolo no se presume.” (Carrasco Iriarte, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, México, Themis, 1996, págs. 109-111).

esprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho. **Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 93/89. Federico López Pacheco. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Quinta Epoca. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LV. Página: 2641.”

Firmado en el original:

17 de diciembre de 1997  
Fecha

Lucía Reina Antuña  
Lucía Reina Antuña

17 de diciembre de 1997  
Fecha

Rodolfo Terrazas Salgado  
Rodolfo Terrazas Salgado